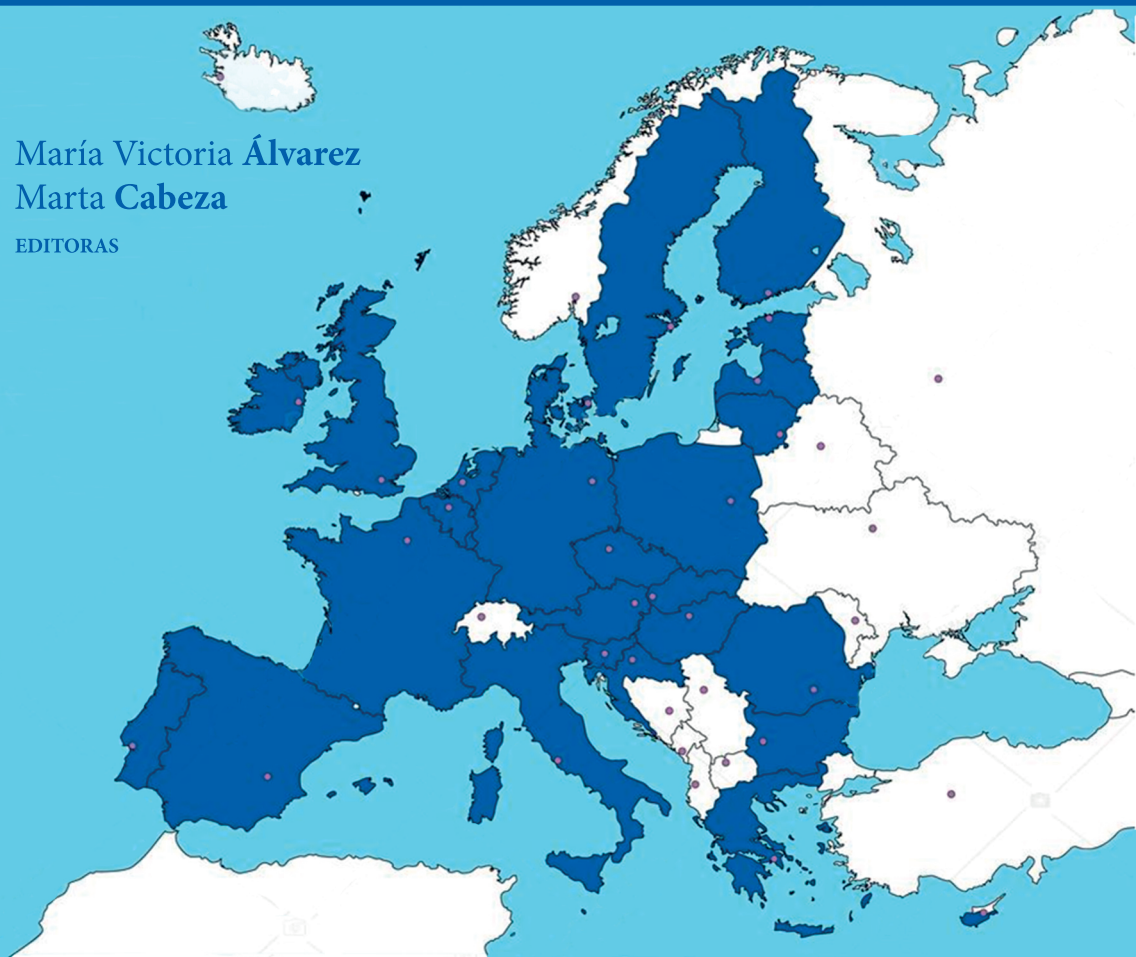


# LA UNIÓN EUROPEA EN CONTEXTO DE CRISIS

DIMENSIONES Y CLAVES  
PARA SU ANÁLISIS

María Victoria Álvarez  
Marta Cabeza

EDITORAS



# **LA UNIÓN EUROPEA EN CONTEXTO DE CRISIS**

## **DIMENSIONES Y CLAVES PARA SU ANÁLISIS**

María Victoria Álvarez y Marta Cabeza (editoras)

Alvarez, María Victoria. Cabeza, Marta.

La Unión Europea en contexto de crisis: dimensiones y claves para su análisis /  
1ª ed. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2018.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-702-306-0

1. Unión Europea. 2. Análisis de Políticas. I. Título  
CDD 327.06

Diseño interior: UNR Editora

ISBN 978-987-702-306-0

©María Victoria Álvarez; Marta Cabeza, 2018.

©Universidad Nacional de Rosario, 2018.

Queda hecho el depósito que marca la ley 11723.

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida sin el permiso previo del editor.



Asociación de Universidades  
**GRUPO MONTEVIDEO**



Libro  
Universitario  
Argentino

**CiN REUN**

Red de Editoriales  
de las Universidades Nacionales  
de la Argentina

## **UNR Editora**

Editorial de la Universidad Nacional de Rosario

Secretaría de Extensión Universitaria

Urquiza 2050 - S2000AOB / Rosario, República Argentina

[www.unreditora.edu.ar](http://www.unreditora.edu.ar) / [editora@sede.unr.edu.ar](mailto:editora@sede.unr.edu.ar)

Impreso en Argentina



## Acerca de este libro

La crisis mundial ha sido el catalizador de una serie de procesos en diferentes regiones. Varios de ellos, si no todos, sumieron a la Unión Europea (UE) en una deliberación existencial. En su estela, no sólo la dirección futura de la UE, sino también el sentido básico de continuar dentro del bloque han sido ampliamente cuestionados. Este increíble proyecto, que alguna vez simbolizó una realidad de paz y prosperidad, parece, en estos días, más bien la sombra de esa vieja ambición. La UE parece débil, incapaz de lidiar con sus problemas, e incomprensible en sus decisiones para sus propios ciudadanos.

Entendemos, tal como afirma Lorenza Sebesta en su contribución, que la UE está siendo amenazada por actores y fuerzas que se resisten a mantener los equilibrios sociales y políticos que sostuvieron y salvaguardaron durante décadas la integración y el bienestar dentro del bloque. Las amenazas que se ciernen sobre el proceso de integración europea no tienen un único origen sino que provienen de las más diversas fuentes.

A diferencia de ocasiones pasadas, la UE está lidiando con más de una crisis a la vez, crisis que se superponen y potencian. Además de la crisis de la zona euro, la crisis humanitaria de los refugiados todavía sacude a las sociedades europeas de acogida y de tránsito, así como lo hacen los problemas en la vecina Ucrania, el desafío frontal que plantea la Rusia de Putin tanto para la seguridad como para las democracias europeas, los atentados terroristas en suelo europeo, o los problemas demográficos, por nombrar sólo algunas.

La UE está atravesando, asimismo, dos procesos que han desencadenado fuerzas y movimientos de difícil manejo. Por un lado, la salida de Reino Unido del bloque (también llamado Brexit), iniciado formalmente en marzo de 2017 y, por el otro, el desafío independentista de Cataluña en España. Todos son aspectos diferentes, pero que se refuerzan mutuamente en una crisis existencial que amenaza el proyecto de unidad europea post-1945 en su conjunto.

Recordemos que luego de salir de una sangrienta guerra interestatal, la integración logró prosperar en sectores importantes, pero tuvo que sortear enorme cantidad de escollos a lo largo de su historia, incluidas importantes crisis políticas y económicas. El rechazo a la Comunidad Europea de Defensa en 1954 luego de la firma del Tratado de París, la “crisis de la silla vacía” suscitada por el gobierno francés una década más tarde, la recesión económica y la paralización del proceso o “euroesclerosis” de los años setenta y ochenta, y el “no” danés al Tratado de Maastricht son sólo algunas muestras de las dificultades que los Estados miembros debieron superar en décadas anteriores. Algunas veces el proceso se desaceleró, en otras se estancó, pero, hasta ahora, las crisis se resolvieron a largo plazo con una apuesta más fuerte a favor de la integración. Cualquier problema que surgía de la integración se resolvía a través de más –y no menos– cooperación.

Hoy en día, una anuencia general sobre una mayor integración europea parece menos alcanzable, particularmente desde que las recetas económicas de Bruselas para la crisis de la moneda común dieron lugar a la aplicación de estrictas políticas de austeridad y recortes del gasto social. Estas recetas hablan de la debilidad política de Europa y señalan una crisis de legitimidad que peligrosamente se fue abriendo camino elección tras elección. La crisis ha deteriorado la confianza de los ciudadanos en la UE de manera decisiva.

En la actualidad abundan los interrogantes en Europa sobre la sostenibilidad de sus economías, solidaridad social, sistemas de partidos, valores, y el mismo proyecto de integración europea. Y es que la UE y las propias instituciones europeas tienen delante de sí enormes desafíos para su futuro, incluyendo la debilitada posición de Europa en el mundo en cuanto a población y poder económico en términos relativos, un contexto mundial cada vez más tenso, una sociedad europea que todavía no termina de recuperarse de la crisis económica y financiera, el incremento de las amenazas y la inquietud por la seguridad y las fronteras, así como la creciente desafección de los ciudadanos por la política y las instituciones, tal como claramente lo diagnosticó el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa<sup>1</sup>.

Pero las crisis ofrecen oportunidades preciosas para realizar análisis contundentes, sin miedo de romper convenciones o el conocimiento general. Las crisis, más bien, permiten abrir una ventana de oportunidad para cuestionar y plantear nuevos rumbos. En el largo plazo, entonces, las crisis pueden revelarse como una ocasión positiva de cambio. Partiendo de esta premisa, este libro intenta articular algunas reflexiones acerca de las diversas dimensiones de la(s) crisis que está atravesando actualmente el bloque europeo.

El libro, entonces, aborda diferentes crisis o, si se prefiere, diferentes aspectos de la crisis, aunque el foco no está colocado en los problemas generados por la moneda común y la zona euro, extensamente discutidos en una gran variedad de obras individuales y colectivas a lo largo de los últimos años. Nos queremos concentrar, en cambio, en la explicación de aspectos menos explorados, como la crisis de liderazgo en Europa, la falta de visión de futuro, la crisis de la democracia representativa, y el auge de partidos anti-UE. Asimismo, la crisis humanitaria de los refugiados desde 2015 siembra dudas acerca del papel de la UE como defensora del Estado de derecho, la buena gobernanza y solidaridad en otras partes del mundo, e interpela a las sociedades europeas sobre sus propios valores. A estos desafíos se suman las amenazas terroristas en suelo europeo, y las amenazas provenientes de conflictos en países vecinos como Ucrania.

---

1. Comisión Europea, Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025. Recuperado de [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro\\_blanco\\_sobre\\_el\\_futuro\\_de\\_europa\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf) Consulta: 25/11/2017

El texto que corresponde a Lorenza Sebesta en esta obra se titula de manera sugerente “Claves de lectura para entender la crisis europea”, donde indaga acerca de las raíces profundas de la crisis. En su opinión, la UE nació para resolver el vaciamiento de sus Estados en términos de soberanía, originado, entre otros, por el carácter internacional de las dinámicas del capitalismo.

La autora asevera que, lejos de ser producto de una malevolencia colectiva de Bruselas, la situación presente es el resultado de dos fenómenos: en primer lugar, la falta de visión política del proyecto europeo actual, en realidad, el punto final de un prolongado deterioro de la visión política que sostuvo el proceso integrativo desde sus inicios, que Sebesta refiere como la síntesis liberal-socialista; y, en segundo lugar, la dificultad del entramado de instituciones nacionales y europeas para sostener una democracia que sepa procesar los conflictos económicos y sociales. En plena crisis, las decisiones europeas se trasladaron hacia instituciones “no mayoritarias” que no necesitaban responder de sus actos a los ciudadanos ni directa ni indirectamente.

Luego, Sebesta se detiene en la explicación detallada de estos dos fenómenos, concluyendo que Europa parece haber abandonado el compromiso liberal-socialista que sostuvo los comienzos de su integración. La beneficiosa dinámica entre dimensión económica europea y dimensión social interna ha cambiado: hasta que no se les impida al sistema bancario y las entidades financieras causar perturbaciones en su favor, Europa y sus sociedades quedarán expuestos a la preeminencia de la lógica económica, sin tener instrumentos ni medios para defenderse.

A continuación, el capítulo elaborado por María Victoria Álvarez se propone realizar ciertas consideraciones en torno al concepto de euroescepticismo, y especialmente el euroescepticismo de la opinión pública y de los partidos políticos teniendo en cuenta que, con el paso de los años, la integración comenzó a tener dificultades para conseguir el apoyo ciudadano. Así, la opinión pública cada vez más aprensiva respecto al futuro de su país y de la UE ha hecho sentir su voto de protesta y frustración en los resultados electorales de los últimos años, tanto a nivel nacional como a nivel europeo.

Lo que se constata es que los ciudadanos fueron propensos a seguir propuestas electorales antinmigración y antieuropeas con mayor frecuencia. Así, los partidos euroescépticos han ganado posiciones en los sistemas partidarios nacionales y en el Parlamento Europeo, especialmente en la (actual) Octava legislatura.

Si bien no es propósito del trabajo de Álvarez indagar sobre los elementos causales del giro de la opinión pública hacia posturas contrarias a la integración, y los excelentes resultados de los partidos políticos euroescépticos, éstos se pueden presentar detrás del malestar y la desilusión de amplias capas de la población que no se sienten partícipes de un proceso de integración que lejos ha quedado de brindar prosperidad, igualdad y bienestar.

Por otro lado, en contra de su retórica y legislación, Europa ha percibido la llegada masiva de refugiados más como una amenaza de seguridad y menos como un desafío humanitario. La gestión de la masiva llegada de refugiados refleja los límites

de la solidaridad europea y las disputas de poder que ha creado el desequilibrio económico en la UE después de la crisis financiera.

En este sentido, el texto que corresponde a Marta Cabeza analiza la dimensión política de la crisis, identificando las distintas posturas nacionales frente al conflicto, la dimensión estratégica a través de un recorrido de los principales aspectos de seguridad, y la dimensión humanitaria con un abordaje de las principales consecuencias de la crisis sobre la población migrante y las sociedades receptoras. El trabajo es completado con el análisis de la dimensión económica, enumerando, sin pretensiones de agotar el tema debido a su complejidad, los principales desafíos que la crisis de migrantes presenta, en esta faceta, a la Unión Europea.

La autora logra evidenciar, a través de su investigación, que para esta crisis no ha sido posible consensuar una política comunitaria a nivel regional que sea superior a la respuesta estatal, individual e insuficiente. Constata, además, el fracaso –ya sea por presiones internas o por falta de una respuesta regional conjunta– de la guía que ha intentado imponer Alemania hacia posturas más solidarias y de mayor beneficio para los refugiados, y la ausencia de una postura cosmopolita que integre al extranjero a la “humanidad”. Para la autora, la responsabilidad es compartida entre los gobiernos nacionales, las instituciones comunitarias y los ciudadanos europeos, quienes están llamados a consensuar respuestas solidarias y moralmente aceptables a la crisis migratoria.

El texto que sigue corresponde a Jorge Federico Jaef y aborda el fenómeno del terrorismo y sus particularidades europeas. Luego del terrorismo yihadista de gran escala en los primeros años del siglo, el uso de la violencia y el miedo para lograr objetivos políticos parece haber encontrado en Europa una nueva modalidad que el autor denomina “terrorismo emprendedor”, y que se manifiesta a partir del 2013.

Para delinear sus rasgos fundamentales se hace foco sobre la tendencia al alza en el número de ataques exitosos, fallidos y evitados; y la mayor participación, en términos porcentuales, del terrorismo yihadista frente a los demás tipos. Los ataques terroristas bajo esta nueva modalidad se realizan con pequeños números de actores, hasta de forma individual, con escasa o nula disponibilidad de armas y no necesariamente en lugares muy poblados. Jaef afirma que lo decisivo de esta etapa no se halla en el plano de lo material, sino que está relacionado con las ideas que rigen la acción terrorista.

El capítulo se completa con el análisis sobre las diversas modalidades de la radicalización violenta de una persona antes de devenir terrorista, algunos patrones que permiten ayudar a explicar quiénes son los nuevos terroristas de Europa, ciertos rasgos de carácter individual que caracterizan a los “terroristas emprendedores” y los ámbitos privilegiados de radicalización yihadistas.

Como último capítulo del libro se presenta el trabajo de María Belén Serra sobre la crisis de Ucrania a la luz de la relación entre la Unión Europea y la Federación Rusa. Este análisis parte de la premisa de que en el escenario postsoviético, tanto la



influencia europeísta como la ruso-eslava se configuran como dos modelos competitivos que intentan establecer las directrices idiosincráticas y de política exterior de los Estados nacidos a partir de la caída de la URSS.

La autora marca la existencia de un fuerte conflicto interno en Ucrania: por un lado, la región más occidental con una pertenencia nacional ligada al legado del imperio austrohúngaro, y por el otro, un oriente donde el idioma y la etnia predominante son los rusos. Con la represión militar en la zona por parte del gobierno de Kiev se intensifican las tensiones, y en 2014 la península de Crimea decide escindirse de Ucrania y solicitar la anexión a Rusia, consolidándose como una república independiente que se incorpora a esta Federación. La escisión ucraniana tiene consecuencias más allá de las fronteras nacionales y ejemplifica, en gran parte, las ambivalencias de las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y la Federación Rusa, que son abordadas extensamente en la segunda parte del capítulo.

El análisis es completado a través del examen de las consecuencias de la ampliación de la Unión Europea en la región realizada en 2004 y 2007, y las posibles intenciones de atraer al resto de los Estados post soviéticos al ámbito europeo a través de iniciativas como la Política de Vecindad.

Para cerrar esta presentación, resaltamos que este esfuerzo colectivo, que se presenta en formato de e-book, se gestó a través del trabajo conjunto dentro del espacio generado por el Grupo de Estudio sobre la Unión Europea del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Agradecemos a todos los integrantes, tanto docentes como alumnos de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, que han participado activamente de éstas y otras actividades del Grupo.

## Resumen

El capítulo indaga acerca de las raíces profundas de la crisis en la Unión Europea (UE), que nació para resolver el vaciamiento de sus Estados en términos de soberanía. Las entonces Comunidades Europeas, núcleo de la UE presente, pueden ser interpretadas como un intento de subordinar las dinámicas del libre mercado a una voluntad política compartida, radicada en una idea común. Lejos de ser producto de una malevolencia colectiva de Bruselas, la situación presente es el resultado de dos fenómenos: el prolongado deterioro de la visión política que sostuvo el proceso integrativo desde sus inicios (la síntesis liberal-socialista); y la dificultad del entramado de instituciones nacionales y europeas para sostener una democracia que pueda procesar los conflictos económicos y sociales. El capítulo concluye que la beneficiosa dinámica entre dimensión económica europea y dimensión social interna ha cambiado. Europa queda expuesta a la lógica de los bancos y las entidades financieras que fragiliza su economía, mientras que las reglas de la Unión Económica y Monetaria debilitan su libertad política en el ámbito económico y social.

**Palabras clave:** integración europea, síntesis liberal-socialista, crisis de la integración europea

## Introducción

En una entrevista al diario alemán *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Giorgio Agamben emparentaba hace tres años la crisis de Europa a un infinito “estado de excepción”<sup>2</sup>. El filósofo italiano se refería al concepto schmittiano, que se arraiga en

- 
1. Agradezco a Luciana Gil y a María Victoria Álvarez su revisión del idioma y sus acertados comentarios. Este texto se plasmó a lo largo de las jornadas del XII Congreso Nacional y V Internacional sobre Democracia, del 12 al 15 de septiembre de 2016, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y a raíz del debate surgido con los alumnos de María Victoria en aquella instancia.
  2. Giorgio Agamben, “The Endless Crisis as an Instrument of Power: In conversation with Giorgio Agamben”, publicado en el blog de la editorial Verso el 4 de junio de 2013 (versión original en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24 de mayo de 2013). Recuperado de <http://www.versobooks.com/blogs/1318-the-endless-crisis-as-an-instrument-of-power-in-conversation-with-giorgio-agamben>. Ver también Giorgio Agamben, *Stato di Eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003.

la capacidad del soberano de decidir por fuera de la ley (Benavides, 2006: 129)<sup>3</sup>. Al afirmar que “soberano es quien decide sobre el estado de excepción”, Carl Schmitt, en su ensayo de 1922, remitía a la prevalencia de la decisión por sobre la norma, de la realidad por sobre la teoría. Allá donde la ley no brinda guía alguna para actuar, la soberanía vuelve, en su forma más pura, de los ciudadanos al Estado. La autopreservación, la supervivencia misma, igual que en los tiempos de Maquiavelo y Hobbes, reaparecía en Schmitt no sólo como finalidad del Estado, sino como elemento de legitimación de su carácter autoritario (Schmitt, 2009 (1992): 13).

Según una intuición que el filósofo alemán ampliaría después de la crisis económica de los años treinta, la preservación de un Estado en un entorno capitalista, ya no se alcanzaría, en el futuro, gracias a la defensa de su territorio, sino gracias a su seguridad económica.

Existía, sin embargo, una diferencia entre las dos. En la competencia política de índole militar se había instaurado, a lo largo de los siglos, un orden basado en dos pilares reconocidos por todos los Estados europeos (e impuesto en las colonias): 1. el *ius publicum europeum*, asentado en el *ius gentium*, que establecía, entre otras, algunas normas compartidas para regular la declaración de guerra y su desenvolvimiento<sup>4</sup>; 2. la regla del *cuius regio eius religio*, que subordinaba la religión al poder del Estado, al liberar a éste último de su tutela (Schmitt, 2002 (1938): 108).

También el espacio económico occidental se había desarrollado “dentro del marco de un mismo sistema”; pero se trataba de un sistema *de facto*, recién nacido en el siglo XIX, asentado en la convergencia de sus actores a favor de la propiedad privada y del libre mercado (y bajo la hegemonía británica) (Schmitt, 2002 (1938): 195-196 y 243). Sin embargo, la Primera Guerra Mundial y la Revolución bolchevique lo habían desestabilizado al mismo tiempo que “la economía en la era del industrialismo y de la técnica moderna” (Schmitt, 2002 (1938): 269) se había vuelto un elemento crucial de la soberanía –tanto como la religión en los tiempos anteriores a la paz de Westfalia, y, como ésta durante las guerras de religión, portadora de crisis y violencia–.

Igual que lo ocurrido en el espacio geopolítico antes de la imposición del *ius publicum europeum*, este espacio económico moderno (industrial y cosmopolita) tendría los rasgos de un ambiente anárquico, abierto a la competencia y a la explotación del más fuerte, al mismo tiempo que los procesos socioeconómicos transformarían

---

3. Benavides diferencia el estado de excepción que “se basa en la necesidad de proteger a la constitución en contra de un ataque desde afuera o en contra de ataques desde adentro, esto es en contra de los enemigos internos o externos” y los poderes de emergencia que “están definidos en las constituciones y que el Ejecutivo puede ejercer en circunstancias que están predeterminadas en el texto constitucional”.

4. En la visión de Schmitt, el *ius publicum europeum* se estaba desmoronando a raíz de la decisión de los vencedores de la Primera Guerra Mundial de atribuir a Alemania la responsabilidad por su “agresión”, a pesar de ser su declaración de guerra y conducta conforme a las normas bélicas reconocidas (¡con la excepción, claro está, de la invasión de Bélgica neutral!). (Schmitt, 2002 (1938): 272 y sigs.).

la soberanía territorial “en un espacio vacío”. De aquí su sugerencia de transformar el viejo lema *cuius regio eius religio* en uno nuevo: *cuius regio eius economia* (Schmitt, 2002 (1938): 264).

De acuerdo con Agamben, en línea con la definición de Schmitt de soberano, asistimos hoy a una tendencia de las democracias occidentales liberales, abiertas a la globalización financiera y a la competencia internacional, de fundamentar la legitimación de su poder en la necesidad de responder a las crisis (aquella económica en primer lugar) por afuera de sus normas constitucionales. “El concepto de crisis se ha vuelto el *motto* de la política moderna” y la crisis sirve para “legitimar decisiones económicas y políticas que, de hecho, quitan poder a los ciudadanos y les quitan la posibilidad de decidir” (Agamben, 2013). La UE, y el modo en el cual se ha consolidado su poder en el campo financiero y monetario, sin legitimación constitucional alguna, es un ejemplo magno de esta modalidad<sup>5</sup>.

La tesis del filósofo italiano, al contrario de aquellas de algunos otros críticos de la UE, no se nutre de nacionalismo, sino, todo lo contrario: se basa en su sensibilidad y, por así decirlo, absoluto cariño hacia Europa como universo cultural, y en la importancia que siempre le atribuyó al diálogo continuo de Europa con su historia. Sólo que su perspectiva, sugiero yo, contiene una infravaloración y, paradójicamente, una sobrevaloración de los poderes de la UE. Infravaloración porque el filósofo considera que la UE ha sido construida “exclusivamente sobre una base económica” y vasalla de los Estados Unidos; sobrevaloración porque presume que sus políticas tienden a retrasar la solución de la crisis económica a propósito, para legitimar su propio poder, quitando así a sus ciudadanos la soberanía que le competiría en toda democracia.

Mi opinión es diferente. La UE nació para resolver el vaciamiento de sus Estados en términos de soberanía, originado, entre otros, por el carácter internacional de las dinámicas del capitalismo; en otras palabras, fue un intento de crear un espacio económico suficientemente amplio para fomentar la modernización de sus aparatos productivos, sin dejar su control a las fuerzas del mercado. Al imposible equilibrio entre razón de estado (nacional) y los imperativos de la competencia económica (internacionales), se fue sustituyendo paulatinamente una institucionalización de la esfera económica regional europea.

Fue así que se consolidó, a lo largo de las primeras décadas de vida de las Comunidades Europeas, un entramado de instituciones y normas básicas reconocidas por todos sus integrantes para reglamentar sus relaciones económicas y comerciales bajo algunos valores compartidos: aquellos incorporados en las constituciones democráticas de cada país después de la Segunda Guerra Mundial. Las Comunidades,

---

5. “When we speak of Europe today, we are faced with the gigantic repression of a painful and obvious truth: Europe’s so-called constitution is illegitimate” y, más adelante, “[...] the EU is a community based on treaties between states and simply disguised with a democratic constitution”. (Agamben, 2013).

núcleo de la presente Unión Europea, pueden ser interpretadas como concretización de la regla del *cuius regio eius economia*, es decir, como intento de subordinar las dinámicas del libre mercado a una voluntad política compartida, radicada en una idea común de *summum bonum*.

A medida que se fortalecía el poder de la Comunidad, por el trámite de la ampliación de sus competencias y de su membresía, se hizo más necesario aclarar la naturaleza de su poder y sus medios de legitimación política. Este proceso vivió una aceleración después de la creación de la Unión Económica y Monetaria y, puntualmente, a partir de la crisis financiera y económica de 2008. Fue en este momento que, con el apoyo de instituciones de la misma UE (Consejo Europeo, ECOFIN), el poder de decidir las medidas y los tiempos para encarar la crisis pasaron a las manos de nuevos organismos *ad hoc* (Eurogrupo, Mecanismo Europeo de Estabilidad –MEDE–, troika, etc.), cuyas estrategias se vieron fuertemente influenciadas por grupos de poder económico y financiero que se habían asomado al *decision-making* de las Comunidades Europeas en el momento de sostener, y finalmente liderar, el proyecto de “completamiento del mercado único” (1985-1992).

Con el apoyo casi unánime de los gobiernos europeos, sin importar sus simpatías políticas, se decretó el “estado de excepción” del cual habla Agamben y se trasladó la solución de la crisis afuera del contexto institucional previsto por los tratados. Supuestamente, la existencia de la crisis y la capacidad de la UE de hacerle frente desempeñarían el papel de elementos legitimadores de su poder. No fue así, porque las recetas propuestas se revelaron pocos eficaces de un punto de vista económico y fomentaron dudas mayúsculas sobre sus fundamentos políticos.

Una vez debilitado el papel de las ya frágiles instituciones europeas, no quedaba otra opción que retomar la senda, siempre infausta para Europa, de las razones geopolíticas. El conocido modelo del balance de poder y de la razón de estado, con todo su cortejo de clivajes nacionalistas (Estados grandes/pequeños, del Norte/del Sur, etc.), tomó protagonismo. El gobierno de Alemania, el más fuerte de Europa en términos económicos y el más expuesto mediáticamente, se encontró jugando el papel del “hegemón represor”, un papel que siempre había evitado gracias al apego común de los Estados miembros a un mismo modelo de desarrollo económico, “la economía social de mercado”, y a su participación igualitaria en la arquitectura institucional de la UE<sup>6</sup>.

Entonces, sí, estamos hoy en día en el equivalente de un estado de excepción schmittiano, pero, a mi parecer, no hay una entidad soberana (la UE) que lo utilice para fortalecerse en contra de la voluntad de sus ciudadanos, sino una lucha por parte de un grupo heterogéneo pero muy potente de actores para apoderarse de su herencia. Se trata de una alianza espuria entre viejos actores nacionales despojados

---

6. Con la notable excepción del reconocimiento de la independencia de Croacia y Eslovenia.

de su poder (y siempre listos, a lo largo de la historia de la UE, para aprovecharse de sus crisis) y nuevos actores globales financieros y económicos que miran con recelo la posibilidad de que la UE pueda tomar un cierto control sobre sus actividades (al menos al interior del territorio europeo).

Lejos de ser producto de una malevolencia colectiva de Bruselas, pienso que la situación presente es el resultado de dos fenómenos: 1. la *falta de visión política* del proyecto europeo actual, es decir la falta de un acuerdo de máxima sobre el contenido del bien común (*summum bonum*) hacia el cual tendría que obrar la UE; 2. la dificultad del entramado de instituciones locales, nacionales y europeas para sostener una democracia que sepa visibilizar los conflictos económicos y sociales y procesarlos al interior de una arena donde convivan la dimensión argumentativa (que se desarrolla en base a *principios generales*) y la negociadora (vinculada a *los intereses de las partes*). Si es verdad que los principios dejan menos espacio para las transacciones, la argumentación, tal como lo recuerda Jon Elster, es importante para prevenir que los grupos más poderosos aprovechen constantemente su fuerza para imponer sus intereses a los demás (Elster, 2005: 136-137).

Estas falencias explican no sólo la resistencia *ex post* a las recetas de la UE para resolver la crisis, sino su dificultad, *ex ante*, para encararlas.

## 1. El derrumbe de la síntesis liberal-socialista

Entre las muchas posibles claves de lectura de la crisis europea, me parece interesante tratar de interpretarla como el punto final de un prolongado deterioro de la visión política que sostuvo el proceso integrativo desde sus inicios, al cual voy a referirme como síntesis liberal-socialista. Esta visión apuntaló un sistema en el cual la protección social (en términos de políticas públicas nacionales en temas de asistencia y seguros sociales, educación y salud) no solo diluyó los riesgos del libre mercado europeo sino que fue un componente esencial de su desarrollo, al favorecer la ampliación del consumo de masa. Por otro lado, el crecimiento que se dio a lo largo de las primeras décadas proporcionó los medios necesarios a las políticas sociales internas (Milward, 2000)<sup>7</sup>. El desgaste de este modelo, originado ya en la segunda mitad de los años setenta, se vino acelerando gracias a la convergencia de mutaciones estructurales de tipo económico y el auge de nuevas visiones políticas, reforzadas después del fin de la Guerra Fría.

A la búsqueda empírica de un equilibrio, aun precario, entre justicia social y capitalismo liberal, entre igualdad y libertad, entre público y privado, sucedió una fe doctrinaria en los beneficios de la libertad frente a la igualdad, del privado frente al público y del libre mercado como mecanismo regulador de la realidad económica y social.

---

7. Véanse también Cancilla y la bibliografía citada en su libro (Cancilla, 2009: 28-29).

La dupla conceptual “democracia liberal-capitalismo” se ganó la fama de constituir el fin de la historia, sin mayores esfuerzos para determinar el contenido de los dos conceptos. El punto central de este “relato” residía más bien en la vinculación, necesaria y universal, entre los dos términos. Sin embargo, Francis Fukuyama, quien fue uno de los más celebres divulgadores de esta fórmula<sup>8</sup>, había oportunamente advertido en el momento de escribir su libro (1992) que, por más que existiera una conexión empírica “innegable” entre altos niveles de desarrollo económico y democracia liberal en Estado Unidos y Europa, no había registro de ninguna teoría que demostrara la existencia de una “conexión causal necesaria” entre capitalismo y democracia (Fukuyama, 1992).

Aunque la democracia fuese el sistema más apto para resolver los conflictos de una sociedad compleja, tal como había argumentado Talcott Parsons, esta aptitud valía sobre todo para sociedades que, tal como la norteamericana, no tenían excesivas estratificaciones sociales, y para resolver conflictos entre grupos de interés de tipo económico que compartían valores básicos y reglas del juego. Para otros tipos de conflictos y otros tipos de sociedades, según Fukuyama, la democracia no era necesariamente el régimen político más apto. Y, en lo que se refiere al capitalismo, Fukuyama reconocía que los regímenes autoritarios podían ser “en principio, más capaces de seguir una política económica verdaderamente liberal, no distorsionada por objetivos de redistribución” de tipo político, que habrían de limitar, en su opinión, el crecimiento (Fukuyama, 1992: 176-177 y 185).

En los hechos, fueron las políticas redistributivas de la Edad de Oro (1945-1975) las que lograron estabilizar en los países de capitalismo avanzado la relación entre democracia y capitalismo que había tenido en Europa dudosos antecedentes, por abrirles las puertas a los regímenes autoritarios de los años 20 y 30 del siglo pasado. El aumento en números y poder de la clase media llevó a unas sociedades más dinámicas y más igualitarias con respecto a aquellas dominadas por las viejas clases propietarias y, por ende, más funcionales al capitalismo y la democracia.

Un crecimiento “rápido y relativamente regular” se asoció a “una reducción considerable de las desigualdades”. En palabras de Robert Boyer “la generalización y democratización del acceso a la educación, la difusión de las convenciones colectivas de trabajo –convirtiendo a los salarios en vectores de la difusión de las ganancias de productividad asociada a la modernización de los sistemas productivos–, el financiamiento colectivo de la mayoría de los bienes públicos –como la salud y la educación–, la institución de una política fiscal progresiva sobre los ingresos, y la adopción de los principios keynesianos de una fina regulación de la economía nacional” son los factores que contribuyeron a “una nueva sinergia entre dinamismo económico y moderación de las desigualdades sociales” (Boyer, 2014: 24).

Según el mismo Boyer, la crisis de este modo de desarrollo derivó de su propio éxito, a raíz del agotamiento de las tasas de incremento de la productividad, que era

---

8. Sin contar al filósofo ruso-francés Alexandre Kojève, muy citado por Fukuyama.



su motor. El fin del modelo de producción de masa fordista, con altos salarios, altos consumos y trabajo de por vida, y la disminución de la importancia de los clivajes ideológicos y sociales que acompañaron su auge, fueron elementos cruciales de esta transformación.

Dada su historia de temprana industrialización, no es casual que esta crisis se produjera en Gran Bretaña antes que en los países de Europa continental. Frente a las dificultades experimentadas por las industrias con fuerte intensidad de mano de obra (minas y astilleros), el elevado gasto y las disfunciones del sistema de *welfare* y de los servicios públicos (British Telecom, British Gas y British Rail), se impuso un gobierno conservador muy radical en sus planteos y agresivo en su retórica. Al referirse a su credo en 1987, Thatcher, quien fue primera ministra de 1979 hasta 1990, lo resumía en estos términos:

I think we have gone through a period when too many children and people have been given to understand 'I have a problem, it is the Government's job to cope with it!' or 'I have a problem, I will go and get a grant to cope with it!'; "I am homeless, the Government must house me!" and so they are casting their problems on society and who is society? There is no such thing! There are individual men and women and there are families and no government can do anything except through people and people must look to themselves first<sup>9</sup>.

De hecho, no fueron los Conservadores que cortaron el gasto público, sino los Laboristas que les sucedieron. Lo que adelantó Thatcher fue más bien un cambio ideológico que propuso el individualismo libertario como modelo de conducta social (ningún derecho sin responsabilidad), y el libre mercado como modelo de conducta económica –en el sentido de considerar al mercado como mecanismo de regulación, capaz de producir, por medio de competencia y precios, señales continuas para orientar las actividades de productores, comerciantes y consumidores–.

No eran nociones nuevas, ya que Gran Bretaña tenía una larga trayectoria de pensadores que se habían esforzado por pensar al mercado como “modo de regulación social”. Sin embargo, había diferencias abismales entre la sociedad civil del siglo XVIII, luchando para su emancipación de las reglas heredadas del feudalismo con el aporte del primer capitalismo industrial, y aquella del final del siglo XX, luchando para sobrevivir, en un contexto democrático, a la crisis del fordismo y a su desindustrialización. Y el soberano de cuya arbitrariedad aspiraba a liberarse Adam Smith por el trámite del mercado era diferente de los gobiernos descritos por Friedrich Hayek, al referirse a la libertad económica de mercado como base de toda libertad política (Rosanvallon, 2011: 322-323). Sin embargo, tal como lo había bien entendido Keynes, la disminución de los precios, por ejemplo, no puede suscitar una suba en la

---

9. Margaret Thatcher, 23 de septiembre de 1987; Entrevista para *Women's Own*. Recuperado de <http://www.margaretthatcher.org/document/106689>



demanda en presencia de una extendida desocupación, ya que los desocupados no tienen rédito (Fitoussi y Rosanvallon, 1996: 217-218). Al Estado le tocaría un papel diferente en el siglo XVIII y en el siglo XX, porque las condiciones del capitalismo eran distintas y porque la naturaleza del Estado lo era también.

No cabe duda de que el pensamiento económico que se impuso en los años 80 le debía mucho más a Hayek que a Smith. Se trataba ahora de convertir este núcleo de áridas nociones en pensamiento hegemónico a nivel europeo y global, es decir, en la visión de Antonio Gramsci, transformar los objetivos políticos y económicos de un grupo particular en necesidades objetivas de la sociedad.

Esta maniobra, en la cual habían fracasado los conservadores liberales al momento de la creación de las Comunidades Europeas<sup>10</sup>, fue llevada a cabo esta vez con la ayuda de las mismas fuerzas de izquierda, empezando por los laboristas británicos y ampliándose después a la Europa continental. Una contribución fundamental a su éxito vino del derrumbe de una de las encarnaciones históricas más trascendentales del socialismo, la Unión Soviética, así como de sus estados satélites.

Tony Blair, bajo la etiqueta de *New Labour* o Tercera Vía, trató de incorporar en la visión de izquierda<sup>11</sup> esta “individualización de la sociedad” (Mair, 2015: 263-303). Logró así revitalizar el partido después de dieciocho años de derrotas, pero lo hizo al precio de un giro copernicano en las bases ideales de su mensaje. El propósito de la nueva política progresista de Blair “no era proveer soluciones desde arriba, sino facilitar a los ciudadanos la búsqueda de sus propias soluciones”, ayudarlos a relucir todas sus potencialidades individuales (Mair, 2015: 264). El individualismo se desvinculaba de la mala fama que lo había acompañado desde el auge del capitalismo industrial que, según la afortunada definición de Thomas Carlyle, había reducido toda relación humana a un *cash nexus* (Mazlish, 1993: 78-86). Se transformaba ahora en dinámica emancipadora: este nuevo “individualismo positivo” ansiaba dar a cada uno la oportunidad para afirmar su diferencia e identidad, afuera de toda constricción colectiva (Fitoussi y Rosanvallon, 1996: 32). Se trataba, según Rosanvallon, de poner al alcance de todos el espíritu de la bohemia romántica del siglo XIX –que, a su vez, había reinterpretado los sentimientos aristócratas premodernos–: el “individuo-historia” (el individuo identificado por su historia personal) se iba paulatinamente sustituyendo por el individuo-condición (el individuo identificado por su condición social, por su grupo de pertenencia) (Rosanvallon, 2011: 306-308).

- 
10. La Mount Pelerin Society, uno de los *think tanks* más célebres de este credo, fundada en 1947 para contrarrestar la hegemonía de las ideas keynesianas y marxistas en materia de desarrollo económico, tuvo un peso marginal en los debates económicos del tiempo y no logró influenciar a los “padres fundadores” de la integración. Sin embargo, su papel ha despertado mucho interés entre quienes, en los últimos años, se han dedicado a reconstruir la “arqueología intelectual” del así llamado neo-liberalismo (Audier, 2012).
  11. Blair, junto con Anthony Giddens y otros científicos políticos y sociales, hicieron notables esfuerzos para divulgar sus ideas entre las fuerzas políticas de izquierda en Europa continental; un resumen de los debates de aquellos años se encuentra en Anthony Giddens, *The Third Way and its Critics*, London, Polity Press, 2000.

La política no consistía más en disponer macropolíticas, sino en conectar “mercados dinámicos” globalizados con “comunidades fuertes” a nivel local<sup>12</sup>. El significado de estas palabras para los mineros que en los años 80 tuvieron que enfrentarse al cierre de sus minas no quedó claro. Sin embargo, frente a los llamamientos de algunos sobre los peligros del nuevo modelo<sup>13</sup>, las nuevas consignas tuvieron un imponente éxito, que llevó Blair a ganar las elecciones de 1997 y quedarse en el poder por diez años (1997-2007).

Sin poder acá profundizar el tema, merece ser rescatado el papel importante de Gran Bretaña como caballo de Troya de la difusión de estas ideas a nivel europeo y el auge de los derechos humanos a nivel europeo como traducción política de la nueva centralidad del individuo en la ideología de muchas fuerzas de gobierno en aquel entonces<sup>14</sup>. Esta transformación fue consagrada por el Tratado de Maastricht (1993), que, al fundar la nueva Unión Europea, hizo por primera vez referencia específica al “respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” como principios que integraban el derecho comunitario. Con la introducción de un nuevo artículo sobre la “ciudadanía europea”, ambos aspectos venían automáticamente a formar parte de tal derecho. Por fin, en 2000, fue firmada y proclamada una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que, en virtud del artículo 6 TUE, tiene hoy el mismo valor jurídico que los tratados y algunos consideran como una especie de *Bill of Rights* europeo (Rodotà, 2001).

Muchos vieron en esa nueva atención europea por los derechos humanos y las libertades fundamentales una vía para sustituir la previa atención por parte de los Estados al sustento social del libre mercado. Se trataba de imaginar un nuevo tipo de *demos*, caracterizado no tanto por cohesión social, nacionalismo orgánico y una única identidad colectiva, sino por la yuxtaposición de individuos y grupos, conectados por una “solidaridad abstracta, mediada jurídicamente” (Habermas, 2001: 157). El auge de estas reflexiones fue marcado por un notable esfuerzo en pos de la constitucionalización entre 2003 y 2005; tras el fracaso de la así llamada constitución europea<sup>15</sup>, sin embargo, se acabó el sueño habermasiano de un “patriotismo constitucional”. Lo que sobrevivió fue la idea de poder resolver el problema –lamentado por muchos– del “minimalismo político” de la Unión Europea gracias a un “maximalismo jurídico”, anclado a una visión liberal de la política: derechos *versus* política, jueces (y expertos) *versus* parlamento (Cantaro, 2006 (2003): 91-92).

---

12. Tony Blair 20 de marzo de 2001, “Third Way, phase two”, *Prospect*.

13. Richard Sennet habló sobre la *corrosion of character*, o sea la pérdida del sentido de solidaridad y responsabilidad hacia los demás como dos de los efectos más nefastos de lo que llama normalización e individualización del riesgo; Richard Sennett, *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano, Feltrinelli, 1999 (ed. orig. 1998).

14. “Le progrès politique semblait un temps plus indexé sur les garanties personnelles que sur les avancées communes” (Fitoussi y Rosanvallon, 1996: 32).

15. A raíz del “no” de los ciudadanos franceses y holandeses en los referéndums organizados en mayo y junio de 2005.

Mientras tanto, con las fuerzas de izquierda a la defensiva, muchos representantes de entidades financieras o patronales, abandonando su tradicional discreción, empezaron a expresar con sinceridad sus ideas: desde su punto de vista, el andamiaje social, político y económico edificado por los gobiernos europeos en los años sucesivos a la Segunda Guerra Mundial era una inútil carga que impedía a sus países conectarse con éxito al mundo globalizado. Así, por ejemplo, en un polémico artículo de 2007, Denis Kessler, un alto cargo del *Mouvement des entreprises de France*, MEDEF (1994-2002), la patronal más importante de Francia, y, posteriormente, presidente del grupo Score (sector de reaseguros), exhortó perentoriamente a echar por la borda todo lo que en Francia se había adoptado entre 1944 y 1952, es decir, las bases de la sociedad republicana e igualitaria pensada en el seno del *Conseil national de la Résistance* (Rosanvallon, 2011: 288).

De manera similar, un documento de la unidad de investigación económica sobre Europa de J. P. Morgan solicitaba en 2013 a los europeos deshacerse de “la fuerte influencia socialista” de “los sistemas políticos de la periferia [...] establecidos después de las dictaduras<sup>16</sup>”, cuyas debilidades había sacado a la luz la crisis. En el momento de aplicar disciplina fiscal y reformas económicas, se quejaban los autores del documento, las constituciones (Portugal), los actores locales (España) y los partidos populistas (Italia y Grecia) se revelaban peligrosos obstáculos al éxito del proceso. Las críticas iban más allá de aquellas tradicionales, en contra de los gobiernos corruptos, sino, de manera abiertamente ideológica, apuntaban a la excesiva protección de los derechos laborales por parte de las constituciones y a la debilidad de los ejecutivos centrales frente a las críticas de sus regiones y de sus ciudadanos. La idea de Fukuyama de que la democracia no sería necesariamente el régimen apto para el desarrollo del capitalismo encontraba acá una puntual confirmación. Estos planteos no tienen que interpretarse como un desliz de dos incautos investigadores “derechizantes”, sino como un indicador del poder que, a la sombra del progresivo aumento de la dependencia de los Estados de los mercados para financiar sus deudas

---

16. El comentario merece una cita extensa: “The political systems in the periphery were established in the aftermath of dictatorship, and were defined by that experience. Constitutions tend to show a strong socialist influence, reflecting the political strength that left wing parties gained after the defeat of fascism. Political systems around the periphery typically display several of the following features: weak executives; weak central states relative to regions; constitutional protection of labor rights; consensus building systems which foster political clientelism; and the right to protest if unwelcome changes are made to the political status quo. The shortcomings of this political legacy have been revealed by the crisis. Countries around the periphery have only been partially successful in producing fiscal and economic reform agendas, with governments constrained by constitutions (Portugal), powerful regions (Spain), and the rise of populist parties (Italy and Greece). There is a growing recognition of the extent of this problem, both in the core and in the periphery. Change is beginning to take place. Spain took steps to address some of the contradictions of the post-Franco settlement with last year’s legislation enabling closer fiscal oversight of the regions. But, outside Spain little has happened thus far. The key test in the coming year will be in Italy, where the new government clearly has an opportunity to engage in meaningful political reform. But, in terms of the idea of a journey, the process of political reform has barely begun.” Malcolm Barr y David Mackie (2013), *The Euro area adjustment: about halfway there, Europe Economic Research*. Recuperado de J.P.Morgan [http://www.europe-solidarity.eu/documents/ES1\\_euro-area-adjustment.pdf](http://www.europe-solidarity.eu/documents/ES1_euro-area-adjustment.pdf)

públicas, han adquirido los actores provenientes del mundo financiero, tales como bancos, consultoras financieras y agencias de calificación<sup>17</sup>.

El rumbo de la política europea quedó plasmado por estos actores en el momento mismo en que la crisis sacaba a la luz sus responsabilidades en el origen de la crisis y sus dudosos hábitos. Tomamos, por ejemplo, las *rating agencies*. Se trata de agencias técnicamente ineficaces porque, como notaba Tommaso Padoa-Schioppa hace algunos años, operan en base a las tendencias del día anterior, registrando sencillamente lo que ya pasó: de hecho, tienden a alzar el *rating* de manera mecánica cuando hay bonanza y bajarlo en caso de crisis, sin capacidad de prever el futuro<sup>18</sup>. Además, lejos de ser neutrales, son agencias pagadas por las sociedades que emiten créditos, “un dueño que tiene todo el interés en que la mercadería sea juzgada positivamente, porque no compran, sino venden” (Padoa-Schioppa, 2009: 41). Así hicieron, por ejemplo, ante la crisis, con entidades públicas y privadas de Grecia, España, Portugal e Irlanda, a las cuales los bancos prodigaron “generosos” préstamos (con intereses de dos dígitos), decidiendo apostar por deudores claramente insolventes.

Existen auspiciosos indicios de la voluntad de la Unión Europea de señalar su disgusto en relación a la actuación de algunos de ellos: en 2013, Bruselas multó a Deutsche Bank, Société Générale y Royal Bank of Scotland y, más recientemente, en diciembre 2016, a JP Morgan, Crédit Agricole y HSBC por crear un cartel con fines de manipulación del euríbor entre septiembre 2005 y mayo 2008<sup>19</sup>. La Comisión, sin embargo, les reprocha el incumplimiento de las reglas de la competencia y no su responsabilidad en la creación de la presente vulnerabilidad del entorno financiero y económico. Frente a las consecuencias dramáticas de sus especulaciones y prácticas ilegales, la táctica de las multas resulta de alcance limitado.

## **2. La gobernanza europea: algunos elementos para entender su naturaleza y debilidades actuales**

Explica Giovanni Sartori, fundador de la disciplina de la ciencia política en Italia, que en la democracia liberal ideal, “la relación entre libertad e igualdad no es reversible” y que “el iter procedimental que vincula los dos términos va desde la libertad a la igualdad y no así, en sentido inverso, desde la igualdad a la libertad”. Entre igualdad y libertad, tiene que primar esta última. La definición de Sartori, según

---

17. Así, por ejemplo, se expresaba en 1995 el brillante periodista Thomas Friedman, en referencia a las agencias de calificación: “[...] you could almost say that we live again in a two-superpower world. There is the U.S. and there is Moody's. The U.S. can destroy a country by leveling it with bombs; Moody's can destroy a country by downgrading its bonds”; Thomas Friedman, *Foreign Affairs*; Don't Mess With Moody's, *The New York Times*, 22 de febrero de 1995.

18. Los “modelos de riesgo” han sido particularmente ineficaces en este ámbito.

19. Claudi Pérez, “Bruselas multa a tres grandes bancos globales por manipular el euríbor”, *El País*, 8 de diciembre de 2016.

el cual la democracia es, ante todo, “libertad del arbitrio de los poderosos”, retoma la antigua visión de Locke y la re-contextualiza: no se entiende fuera de su referente externo, la crisis del modelo del socialismo del Estado soviético, del cual Sartori fue siempre vehemente enemigo. Según escribe, quienes quisieron partir de la igualdad, los bolcheviques, terminaron perjudicando las libertades individuales más básicas (Sartori, 1992: 39).

Norberto Bobbio, de simpatías liberal socialistas, formación filosófica hegeliana y carácter más amable, enfoca la cuestión de manera diferente. Consideraciones a la vez económicas y políticas conforman su definición de la democracia, cuyos contenidos en términos de ideales políticos tienen que tener en cuenta, a su parecer, la naturaleza del capitalismo que le da sustento material.

En primer lugar, las políticas sociales (que muchas de las constituciones europeas posbélicas garantizan, en forma de derechos, al mismo nivel de aquellos civiles y políticos) son las premisas necesarias de la libertad, en cuanto elementos indispensables para su goce efectivo y no sólo abstracto o reducido a una parte exigua de la sociedad.

Esta circunstancia se da a raíz de la naturaleza del capitalismo industrial y de las libertades que las constituciones europeas otorgan a sus actores bajo forma de derechos. Entre estas, cuenta Bobbio, prima “la posibilidad de poseer y acumular riquezas sin límites de bienes económicos a título individual y de cimentarse en actividades económicas (la así llamada libertad de iniciativa económica)”. De esta libertad, que los fundamentalistas del mercado *à la* Hayek consideran la base de cualquier otra, han surgido (y seguirán surgiendo, aun con modalidades cambiantes), según Bobbio, las grandes desigualdades sociales presentes en las sociedades de capitalismo avanzado y entre éstas y los países periféricos<sup>20</sup> (Bobbio, 1995:37).

Encontramos acá, entonces, una relación inversa con respecto a aquella señalada por Sartori, que nos lleva a tratar con más detenimiento el tema clásico del alcance del concepto de libertad en política. Siguiendo el razonamiento de Bobbio, es esencial distinguir entre libertad “negativa”, “de los modernos” –que privilegia la autonomía individual y la libertad de la coerción arbitraria–, y aquella positiva, “de los antiguos” –que privilegia la libertad de participar en la construcción de la *polis* (la sociedad política). Explica Bobbio que, en las tres formas weberianas de poder legítimo (legal-racional, tradicional y carismática), aquella que corresponde a la sociedad capitalista es la forma de poder legal-racional, que se basa sobre argumentos racionales. “La empresa capitalista” sigue Bobbio “no se puede desarrollar fuera de los cálculos racionales de las utilidades y, por ende, necesita una estructura de poder que permita el máximo de previsibilidad de las acciones humanas y deje un espacio mínimo al arbitrio individual”. El destino de las sociedades industriales modernas,

---

20. Que Bobbio llama del Tercer Mundo.

tanto en el ámbito socialista como capitalista, según Weber, es “el corrimiento hacia la burocratización” (Bobbio, 1995: 91). Lo que resalta el razonamiento teórico de Bobbio, y que la evolución actual de la política europea comprueba a todas luces, es el peligro de que un desequilibrio en pos de las libertades “negativas” lleve no sólo a un aumento de la desigualdad, sino a una restricción de la libertad positiva –la libertad de participar, de elegir caminos en la construcción de la *polis*–.

De hecho, mientras que las ideologías liberales ganaban peso en Europa, la UE se convirtió en un conducto importante para forzar a sus gobiernos a tomar decisiones que restringieron, *de facto*, las elecciones políticas de sus ciudadanos. El papel de la UE en este sentido se fue precisando a medida que se ampliaba su poder de interferir directa e indirectamente en el “gobierno de la economía” de sus Estados, o sea, según la definición de Padoa Schioppa, en cuatro áreas distintas: -1. la política fiscal (gastos públicos e impuestos); 2. la política monetaria; 3. el comando y control de las actividades económicas (por medio de su regulación y su supervisión); 4. la propiedad pública de bancos, empresas y servicios (Padoa Schioppa, 2010).

La UE fue invocada por algunos como un modo de orientar las macropolíticas de sus Estados más allá de lo que podrían haber hecho sus propios políticos. Las restricciones europeas servirían como límites (“vínculos externos”) para salvar metas “objetivamente” valiosas de la actitud cortoplacista de los partidos políticos y de su endémica corrupción<sup>21</sup>.

De hecho, a partir de Maastricht, y con más fuerza a partir de la crisis de 2008, la UE fue un canal crucial para imponer apertura financiera y disciplina fiscal lo que, en un entorno de crecimiento nulo, llevó a un debilitamiento de los medios para sustentar la visión redistribuidora del Estado que, a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, había caracterizado a todos sus países.

Los cambios se dieron, en un primer momento, a raíz de la necesidad de homogeneizar algunas características básicas de los Estados en pro de formar parte de la Unión Económica y Monetaria (los así llamados “criterios de Maastricht” o sea, principalmente, déficit público al 3% del PIB y reducción de la deuda pública hacia el valor de 60% del PIB). La crisis fortaleció esta tendencia, ya que fue interpretada como consecuencia del incumplimiento por parte de algunos países. A partir de allí, los mismos parámetros, ampliados ahora en aquellos propuestos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, se transformaron en recetas para salir de la crisis<sup>22</sup>.

Al mismo tiempo, las decisiones europeas se trasladaron cada vez más hacia instituciones “no mayoritarias” –jueces, agencias, organismos reguladores, bancos centrales, organismos internacionales– que no necesitan responder de sus actos a los

---

21. Para completar estas ideas ver Majone, 2003.

22. Fundamentado sobre una resolución del Consejo Europeo de 1997 en la cual los estados miembros de la UE acordaban reforzar la supervisión y coordinación de las políticas económicas y presupuestarias nacionales para hacer cumplir los límites de déficit y deuda establecidos por el Tratado de Maastricht.

ciudadanos ni directamente (por medio de cámaras legislativas), ni indirectamente (por medio de los gobiernos, a los cuales, muchas veces, imponen su *diktats*) (Majone, 2003: 11)<sup>23</sup>.

En particular, muchas de las recetas anticrisis no resultaron de un *decision-making* comunitario clásico (del triángulo Comisión - Parlamento Europeo - Consejo de la Unión, en su versión ECOFIN, o sea con ministros de Finanzas y de Economía) sino, en última instancia, de grupos informales, caracterizados por reglamentos escuetos y decisiones opacas, tales como el Eurogrupo, la troika y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)<sup>24</sup>. Se trata, en este último caso, de una organización con sede en Luxemburgo, que se rige en base al derecho público internacional y cuyos “accionarios” son los países del área euro. El MEDE tiene como tarea la de emitir instrumentos para financiar préstamos u otras formas de asistencia financiera para los países del área euro, como, por ejemplo, Grecia; controla también el respeto de sus “programas de rescate”, o sea, en síntesis, decide el futuro de las políticas nacionales<sup>25</sup>.

La crisis del sistema de los partidos en Europa y la consecuente ampliación de la brecha entre ellos y los ciudadanos (Mair, 2015: 299) se revelaron perfectamente funcionales al fortalecimiento de estos actores. Al mismo tiempo, con la extensión de la crisis, salió a la luz la doble debilidad de la legitimidad de la UE, cuyas decisiones no solamente no parecían reflejar la voluntad del pueblo europeo (*input legitimacy*), sino que tampoco fueron eficaces (*output legitimacy*) (Scharpf, 1999: 13)<sup>26</sup>.

En muchos casos, los resultados de las recetas impuestas han significado una clara regresión en términos de crecimiento, empleo y, en general, de progreso social de los países involucrados, vulnerando los principios fundantes de la UE tal como los enuncia el artículo 3 del Tratado sobre la Unión Europea (TUE), muy especialmente allá donde hace mención a una “economía social de mercado altamente competitiva, tendiente al pleno empleo y progreso social”<sup>27</sup>. Si se entiende como principio un

---

23. Un testimonio personal de particular interés en este ámbito es aquel del que fue ministro de Finanzas griego en el breve pero intenso período desde enero hasta julio 2015; véase Nick Buxton y Janis Varoufakis, “Democracy, power and sovereignty in today’s Europe”, series *State of Power*, Transnational Institute, 2016 <https://www.tni.org/en/publication/democracy-power-and-sovereignty-in-todays-europe>

24. El MEDE, a su vez, “consolida y fusiona” el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) y la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), dos mecanismos establecidos temporalmente tras la crisis de la deuda soberana y con los que coexiste hoy en día; véase <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aec0009>

25. Para un ejemplo reciente, véase conferencia de prensa sobre Grecia, ESM, 5 de diciembre de 2016, <https://www.esm.europa.eu/press-releases/transcript-eurogroup-press-conference-greece>

26. En palabras de Fritz Scharpf, en el primer tipo de gestión, “orientada al *input*”, la legitimidad residiría en el hecho de que sus políticas son percibidas como una manifestación de la autodeterminación de la comunidad; en el segundo, “orientado al *output*”, los sistemas serían legítimos por ser capaces de producir resultados, o sea políticas eficaces (Scharpf, 1999: 13).

27. Artículo 3.3 del TUE, “La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico”.



bien final que necesita y pide (con la urgencia de todos los pedidos éticos) acciones concretas para su realización, quedan pocas dudas sobre la inconsistencia de muchas de las políticas de austeridad impuestas, por ejemplo, a Grecia, y el pleno empleo, sin hablar del progreso social del país.

Algunos economistas de fuste consideran que esto ocurrió porque los análisis sobre los cuales se basan son erróneos: se enfocan, por ejemplo, en la importancia de las deudas públicas por sobre las deudas privadas, o sobre los problemas de los deudores (falta de disciplina fiscal) por sobre aquellos de los acreedores (carencia de reglas prudenciales); o en la disyuntiva entre una Francia deudora y una Alemana acreedora<sup>28</sup>, en lugar de la similar enorme exposición de algunos bancos de ambos a títulos asociados a las denominadas hipotecas “basura” estadounidenses y hacia actores privados y públicos de los países periféricos de la zona euro (De Grauwe, 2010; O’Connell, 2013).

Sin entrar en cuestiones de teoría económica, que exceden mis conocimientos, me limito a avanzar algunas sencillas observaciones metodológicas. Los análisis que sustentan las recetas europeas se basan en premisas fácilmente falseables sobre la naturaleza del hombre (que suponen un actor racional) y sobre las condiciones “naturales” de la competencia en el mercado (donde presumen que todos los actores gozan de información perfecta). Además, confían en la creencia ingenua de que es posible conseguir una viabilidad económica y financiera interna (*economic and financial viability*) en un entorno caracterizado por la globalización y liberalización financiera –donde ni Estados nacionales, ni ninguna institución internacional reguladora tiene instrumentos para confrontar la continua incertidumbre y los peligros que surgen de los comportamientos especulativos y manipulativos de sus actores–.

El mismo presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker expresó perplejidad acerca del manejo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en su discurso sobre el Estado de la Unión de 2016. “Ser político”, afirmó, “es también lo que nos permite aplicar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento con sentido común. La creación del Pacto se vio influida por la teoría. Su aplicación se ha convertido en una doctrina para muchos. Y, hoy por hoy, el Pacto es un dogma para algunos. En teoría, deberían aplicarse sanciones si se sobrepasa una simple décima el 60 por ciento de la deuda de un país. Pero, en realidad, hay que examinar las razones de la deuda. Debemos tratar de apoyar y no castigar los esfuerzos de reforma que se están realizando. Para ello, necesitamos políticos responsables. Y seguiremos aplicando el Pacto de forma no dogmática, sino con sentido común y con la flexibilidad que acertadamente introducimos en las normas”<sup>29</sup>.

---

28. Lo que no es cierto, ya que la deuda de Alemana asciende a más de 70% de su PIB; véase <http://www.tradingeconomics.com/germany/government-debt-to-gdp>.

29. Discurso sobre el Estado de la Unión 2016, Estrasburgo, 14 de septiembre de 2016. Disponible en [europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-3043\\_es.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_es.pdf)



Al hablar de economía, es importante recordar que estamos *siempre* en el campo incierto de las conjeturas, algunas por cierto más verosímiles que otras, pero ninguna certera. No cabe duda, sin embargo, que a diez años del comienzo de la crisis, los efectos de las recetas no han estado a la altura de las expectativas y que esta desmentida empírica no puede más que fortalecer la opinión de quienes objetan la exactitud de los análisis en los que se basan estas y ofrece argumentos consistentes a quienes ponen en relieve su sesgo ideológico.

## Conclusión

La situación de Europa se parece a aquella de la rana de la fábula de Esopo: un escorpión (agencias de calificación, bancos, etc.) le pide a una rana (la UE) que le ayude a cruzar el río prometiendo no hacerle ningún daño. La rana acepta y empieza el cruce; en la mitad del río el escorpión pica a la rana y, a la pregunta de ésta “¿cómo has podido hacer algo así?, vamos a morir los dos”, el escorpión responde: “no fue mi elección, sino mi naturaleza”. La analogía sería perfecta, si no fuera por la presencia de los gobiernos europeos, que van al rescate de los escorpiones. No sólo arruinan la moraleja de la fábula, sino que promueven el comportamiento deplorable del escorpión. Agencias de calificación y bancos sobreviven y, aún más, prosperan, mientras los que sucumben son la UE deslegitimada, los Estados en quiebra y sus sociedades empobrecidas.

Europa parece haber tácitamente abandonado el compromiso liberal-socialista que sostuvo los primeros años de su integración: la beneficiosa dinámica entre dimensión económica europea y dimensión social interna ha cambiado. Se trata de una transformación que merece ser discutida con modalidades democráticas, esto es, en la visión de Elster, sobre la base de “argumentos” acerca del bien común y no sólo de los “intereses” de los más potentes actores de la globalización financiera.

Al presentar la economía como ciencia pura y erigir unas conjeturas basadas en una teoría económica como necesidades incuestionables, los responsables políticos europeos eligen hoy en día, en realidad, secundar aquellos actores y los grupos sociales (restringidos) que salen ganadores de su preminencia. Sería una imperdonable *naïveté* pensar que atrás de todo esto esté Alemania en cuanto país y no un conjunto más amplio de intereses y valores (¿desvalores?). No es sorprendente escuchar a Wolfgang Schäuble declarar que los problemas de Europa tienen que ver con el regreso del nacionalismo y el ocaso del ideal federalista y no con el tipo de políticas económicas promovidas por Bruselas<sup>30</sup>: éstas responden perfectamente a su cultura política y a su propia vivencia histórica, además de a una constelación tenaz de actores económicos y sociales de su país y de otros. El punto es que el entonces ministro

---

30. Stefan Wagstyl y Guy Chazan, “Germany’s Schäuble moves away from federalist EU vision”, *Financial Times*, 23 de marzo de 2017. Disponible en <https://www.ft.com/content/b7018d6c-0fc8-11e7-b030-768954394623>.

de Finanzas de Alemania habla como si la disyuntiva fuera entre integración y nación y no entre *un tipo de integración* y otro tipo de integración –y nadie se lo reprocha–. Él mismo, al inaugurar la presidencia alemana del G20, llamó la atención sobre la necesidad de aprobar *fair and reliable rules* en el sector financiero<sup>31</sup>. ¿Por qué no empezar por Europa, cuya liberalización en ese sector a partir de los años noventa está en el origen de muchos de los problemas actuales? Hasta que no se les impida a los bancos y las entidades financieras causar perturbaciones en su favor, manipulando el Euribor (el índice de referencia para la mayoría de hipotecas y productos derivados que se encuentran en las manos de millones de ahorristas y empresas) o bajando/subiendo la evaluación del “riesgo país” (lo que crea una disminución o aumento totalmente discrecional del gasto público), Europa y sus sociedades quedarán como la rana de Esopo, expuestos a “las agresiones” de escorpiones ávidos, sin tener armas para defenderse ni poder rechazar sus *diktats*.

## Bibliografía

- AUDIER, S. (2012). *Néo-libéralisme(s). Une archéologie intellectuelle*. Paris, Bernanr Grasset.
- BENAVIDES, F. S. (2006) “Excepción, decisión y poder en Carl Schmitt. En *Argumentos*, vol. 19, n.52, sept-dic. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952006000300007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952006000300007)
- BOBBIO, N. (1995). *Eguaglianza e libertà*. Torino, Einaudi.
- BOYER, R. (2014). *Los mundos de la desigualdad*. Buenos Aires, Editorial Octubre.
- CANCILLA, F. A. (2009). *Servizi del welfare e diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea*. Padova, Giuffré.
- CANTARO, A. (2006). *Europa soberana. La Constitución de la Unión entre guerra y derecho*. Barcelona, El Viejo Topo (ed. orig. 2003).
- DE GRAUWE, P. (2010). “Fighting the wrong enemy”, *Vox*, 19 May.
- HABERMAS, J. (2001). “Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione”. En BONACCHI, G. (a cura di), *Una costituzione senza stato*, Bologna, Il Mulino.
- ELSTER, J. (2005). *Argomentare e negoziare*. Milano, Mondadori.
- FITOUSSI, J. P. y ROSANVALLON, P. (1996). *Le nouvel age des inégalités*. Paris, Éditions du Seuil.
- FUKUYAMA, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. México, D.F., Planeta, II edición.

---

31. Discurso del Ministro de Finanzas Wolfgang Schäuble en la 9th Annual IIF G20 Conference “The G20 Agenda under the German Presidency”. Disponible en: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Reden/2017/2017-03-16-g20-IIF.html>

- MAIR, P. (2015). "La democracia más allá de los partidos". En CASAL BÉRTOA, F. y SCHERLIS, G. (comp.). *Partidos, sistemas de partidos y democracia. La obra esencial del Peter Mair*. Buenos Aires, Eudeba, pp. 263-303.
- MAJONE, G. (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. En *West European Politics*, vol. 14, n.3, 1994, pp. 77-101.
- MAJONE, G. (2003). "Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea". En *Stato e mercato*, vol. 67, n.1, aprile, pp. 3-38.
- MAZLISH, B. (1993). *A New Science. The Breakdown of Connections and the Birth of Sociology*. University Park, The Pennsylvania State University Press, 1993 (I ed. 1989).
- MILWARD, A. (2000). *The European Rescue of the Nation-State*. London, Routledge, (I ed.1992).
- O'CONNELL, A. (2013) "La crisis europea. Una visión desde la experiencia latinoamericana". En *Puente@Europa*, n.1, pp. 67-85 <https://puenteeuropa.unibo.it/article/view/4282/3733>.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (2009). *La veduta corta. Conversazione con Beda Romano sul grande crollo della finanza*. Bologna, Il Mulino.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (2010) *Markets and government before, during and after the 2007-20XX crises*, Per Jacobsson Lecture, Basel.
- RODOTÀ, S. (2001). "La Carta come atto politico e documento giuridico". En AAVV, *Riscrivere i diritti in Europa. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, pp. 57-90.
- ROSANVALLON, P. (2011). *La société des égaux*, Paris, Seuil.
- SARTORI, G. (1992) "Democrazia". En *Elementos de teoria politica*, Madrid-Buenos Aires, Alianza Editorial.
- SCHARPF, F. (1999). *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino (ed. orig. 1997).
- SCHMITT, C. (2009). *Teología política. Cuatro capítulos sobre la doctrina de la soberanía*, Madrid, Editorial Trotta, 2009 (ed. orig. 1922).
- SCHMITT, C. (2002). *El nomos de la tierra en el derecho de gentes del 'Ius publicum europaeum'*, Granada, Editorial Comares (ed. orig. 1938).
- SEBESTA, L. (2014). "El 'fin de la historia' de Alexandre Kojève y Europa: nuevos caminos para comprender las relaciones entre modernización e integración". En *Puente@Europa*, n.1, pp. 61-71.

# El avance del euroescepticismo en la opinión pública y los partidos políticos al calor de la(s) crisis de la Unión Europea

María Victoria Álvarez

## Resumen

La crisis económica y social por la que atraviesa la Unión Europea (UE) deja sus huellas en términos políticos y electorales. La opinión pública europea, con una imagen y confianza descendentes respecto de la UE, hace sentir su voto de protesta y frustración en las urnas. Frente a la crítica situación actual, los ciudadanos han seguido, en muchos casos, propuestas electorales euroescépticas tanto a nivel nacional como europeo. En las elecciones de diferentes países, los partidos euroescépticos han ganado posiciones, llegando, en varios casos, a convertirse en la segunda o tercera fuerza política a nivel nacional. Luego de las últimas elecciones europeas de 2014, el número de diputados críticos u opositores a la UE aumentó, comprobándose que se trata del Parlamento Europeo más euroescéptico de las últimas décadas.

**Palabras clave:** Unión Europea, crisis económica, euroescepticismo, opinión pública europea, partidos políticos europeos, Parlamento Europeo.

## Introducción

En el año 1963 Karl W. Deutsch era reacio a percibir en las entonces Comunidades Europeas una comunidad política, una maquinaria gubernamental a nivel supranacional. En un tono optimista, sin embargo, afirmaba que “otros cinco o diez años mostrarán cuán más preparada está Europa para superar lo que parecen, al día de hoy, obstáculos formidables para su unificación creativa y duradera”<sup>1</sup> (Deutsch, 1963: 217).

Más de cincuenta años después de esta afirmación, la actual Unión Europea (UE), lejos de haber completado su unidad, está atravesando uno de los momentos más difíciles de su historia, tratando no con una crisis sino con varias crisis al mismo tiempo, en ámbitos como la economía, las finanzas, las migraciones, la seguridad, y hasta cuestionando su legitimidad política. La decisión del Reino Unido de abandonar el bloque se ha convertido en la más reciente de esta serie de vicisitudes. En palabras del Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su discurso

---

1. “[...] another five or ten years may show how much more ready Europe will have become to surmount what to-day still looks like formidable obstacles to her creative and lasting unification” (Traducción propia).

sobre el Estado de la Unión de 2016, “la Unión Europea se encuentra, al menos en parte, en una crisis existencial” (Juncker, 2016: 6).

Esta sucesión de dificultades o esta “crisis existencial” ha exacerbado un generalizado sentimiento negativo respecto del proceso de integración, al que podemos denominar euroescepticismo, que se observa tanto a nivel de la opinión pública como en los resultados de los últimos años de partidos políticos euroescépticos en elecciones europeas y nacionales<sup>2</sup>.

Efectivamente, dado que la principal forma de representación política en las democracias europeas se expresa a través de partidos políticos, la oposición o crítica de los ciudadanos al proceso de integración no sólo se manifiesta en encuestas negativas de opinión sino que, frecuentemente, se traduce en el ascenso de partidos euroescépticos en las elecciones al Parlamento Europeo (PE) y en elecciones nacionales.

Este trabajo no pretende agotar la discusión reciente acerca de los efectos políticos de una UE en crisis. Nuestros objetivos son modestos: analizar la evolución de la opinión de los ciudadanos respecto de la UE desde 2007 (momento en que comienza a vislumbrarse la crisis económica) hasta 2017, así como el desempeño de las fuerzas políticas euroescépticas en elecciones nacionales desde 2007 hasta 2017, y en los comicios para elegir diputados al PE en las elecciones de 2009 y 2014.

Hemos dividido el capítulo en cinco secciones. Luego de esta introducción, en la sección 1 realizamos una breve síntesis de la aparición y ulterior evolución del concepto de euroescepticismo. Posteriormente, en la sección 2 analizamos las principales tendencias de la opinión pública de los ciudadanos europeos de los últimos años, para luego abordar el euroescepticismo manifestado en los partidos políticos, que se encuentra mayoritariamente en los extremos del espectro político-ideológico, tanto a la izquierda como a la derecha. En la sección 3 destacamos el importante desempeño electoral de partidos euroescépticos en elecciones nacionales en diversos países europeos, mientras que la sección 4 da cuenta de los partidos euroescépticos que han conseguido representación en la Séptima (2009 – 2014) y Octava legislaturas (2014-2019) del PE, para finalizar con unas breves consideraciones.

## **1. La noción de euroescepticismo**

Hemos señalado en otro lugar algunas precisiones respecto del concepto de euroescepticismo (Alvarez, 2012). Recordamos que, en el discurso académico y político actual, así como en el de los medios de comunicación, el euroescepticismo equi-

---

2. Los partidos políticos en la UE se caracterizan por competir en dos niveles distintos. A nivel doméstico, los partidos políticos participan en elecciones nacionales, regionales y locales. A nivel transnacional, los partidos nacionales también pueden competir en las elecciones a diputados en el Parlamento Europeo. Los partidos políticos nacionales siguen siendo la unidad organizativa básica para las elecciones tanto nacionales como europeas (Mc Elroy y Benoit, 2011: 4).

vale a diferentes formas de crítica y oposición al proceso de integración en Europa. Expresa dudas o aprensión respecto a la integración europea, manifestándose en un amplio abanico de posiciones críticas que incluye, entre otras, la oposición frontal y abierta a la UE (Hooghe y Marks, 2007: 120).

Entendemos que el proyecto de integración europeo ha sido víctima, al menos parcialmente, del éxito de sus ideas fundadoras. La necesidad de trasladar la autoridad de los Estados nacionales belicistas de los años cuarenta hacia una autoridad con base tecnocrática y burocrática, legitimada sólo muy débilmente por un parlamento<sup>3</sup>, condujo a la conformación de una entidad que durante seis décadas proveyó de paz y bienestar al continente, pero desprovista de los estándares democráticos occidentales clásicos.

La antigua explicación del euroescepticismo, de hecho, estaba conectada con el fenómeno del déficit democrático, que se produce básicamente porque las decisiones se toman por instituciones que no son elegidas directamente por (ni son responsables frente a) la ciudadanía, con la excepción del PE. El euroescepticismo era así considerado como una consecuencia de la existencia del denominado déficit democrático dentro de la UE<sup>4</sup>.

El término escepticismo por sí solo significa, literalmente, una actitud que se relaciona con la duda o la incredulidad. Y, como hemos mencionado, el euroescepticismo refiere al recelo y la desconfianza respecto del proceso de integración europea. El concepto de euroescepticismo es relativamente reciente. No fue utilizado en las primeras décadas de la integración europea, aunque ello no significó la inexistencia de movimientos y actores críticos del proceso u opuestos al mismo desde sus mismos orígenes, pese a que la mayoría de la población y la elite apoyaba el proceso integracionista en lo que se dio a llamar el consenso permisivo (*permissive consensus*) (Lindberg y Scheingold 1970). Como tal, es un concepto sumamente elusivo y abarcativo, al menos en tres dimensiones.

En primer lugar, consiste en un fenómeno dinámico, lo cual dificulta su aprehensión: ha ido cambiando a través del tiempo al ir evolucionando con el propio proceso de integración (Leconte 2010: 4). La oposición (minoritaria, por cierto) al mercado común en los años cincuenta no es idéntica a la oposición que surge a partir del Tratado de Maastricht vinculada a la defensa de la soberanía nacional ni tampoco lo es respecto a la actual, atada a preocupaciones por la economía, la inmigración o el empleo.

La oposición de los ciudadanos a Europa se ha producido paralelamente a la aparición de movimientos y partidos abiertamente euroescépticos o con posturas

---

3. Un parlamento que recién a partir de 1979 sería elegido directamente por la ciudadanía pero que aún hoy no es el único legislador, ya que comparte competencias legislativas con el Consejo.

4. De hecho, el estudio del euroescepticismo en el ámbito académico surgió en la segunda mitad de los años noventa paralelamente a la emergencia del debate sobre el déficit democrático en la UE. Muchos expertos comenzaron a estudiar el euroescepticismo a partir de analizar el déficit democrático (Leconte, 2015: 251).

euroescépticas con respecto a algunas políticas comunitarias. Es en especial a partir de los años noventa que la integración europea se vuelve más controversial, no únicamente en la opinión pública sino también en los partidos políticos nacionales (Hooghe, 2007: 5).

En segundo lugar, el euroescepticismo no es patrimonio exclusivo de un tipo de actor o grupo: existen numerosos actores cuyas preferencias manifiestan euroescepticismo, no sólo los ciudadanos y los partidos políticos, sino también los medios de comunicación, las instituciones nacionales (tribunales y/o parlamentos nacionales, etc.), los grupos de interés, o la sociedad civil (sindicatos, iglesias, movimientos sociales, etc.).

Finalmente, el euroescepticismo es una noción compatible con diferentes ideologías, que se extiende desde la extrema derecha hasta la extrema izquierda, y hasta forma parte de algunos partidos mayoritarios de centro. No constituye, evidentemente, una ideología única u homogénea (Leconte 2010: 5). Más aún, los partidos euroescépticos pueden diferir en la intensidad de su oposición a la integración europea o en los argumentos que esgrimen para oponerse a ella.

## 2. Opinión pública y crisis

En sus inicios, el sentimiento mayoritario (aunque no unánime) de la ciudadanía de los países involucrados en el proceso de integración europeo era favorable, como hemos mencionado en la sección anterior. Se trataba de un consenso permisivo (*permissive consensus*) (Lindberg y Scheingold 1970): había consenso en el sentido de que había acuerdo entre las principales corrientes políticas respecto a que la integración europea debía ser impulsada, y era permisivo en el sentido de que los altos niveles de confianza en las élites durante esos años aseguró la mayoritaria adhesión de los ciudadanos a sus compromisos (Mair 2007: 1).

El final del consenso permisivo dio lugar a un euroescepticismo a nivel de las masas, así como a un euroescepticismo de los partidos políticos nacionales (Crespy y Verschuere 2009: 378; Taggart 1998; Szczerbiak y Taggart 2003, 2008)<sup>5</sup>. El apoyo pasivo a la integración europea se transformó en un disenso restrictivo (*constraining dissensus*) (Hooghe y Marks, 2005: 425-426). Había llegado a su fin la época en que las relativamente aisladas élites gobernantes negociaban grandes tratados a la sombra de un público desinteresado y generalmente indulgente (Hooghe, 2007: 5).

El euroescepticismo se hizo patente en la opinión pública de varios países y en la vida política europea, especialmente en aquellas instancias en las cuales los ciuda-

---

5. En cuanto al euroescepticismo a nivel de la ciudadanía, las investigaciones se han concentrado en la opinión pública y en las variables que determinan los niveles de apoyo para la integración europea, incluyendo variables materiales, cognitivas, políticas y basadas en valores. Pero la mayor parte de los estudios sobre el euroescepticismo están vinculadas a explicaciones basadas en los partidos políticos, como advertimos en secciones posteriores.



danos participaban en forma directa, como los referendos sobre cuestiones europeas y las elecciones al PE. Eventos como el “no” danés en el referéndum para la ratificación del Tratado de Maastricht en 1992<sup>6</sup>, y la dificultad para ratificar ese tratado en Francia<sup>7</sup>, fueron los primeros ejemplos de un fenómeno que estaba irrumpiendo de forma manifiesta.

Con el objetivo de analizar los contornos exactos del creciente euroescepticismo de la opinión pública europea en los últimos años y a la luz de la(s) crisis que atraviesa la UE, esta sección pretende observar su evolución a través de la serie de Eurobarómetros (EB) publicados por la Comisión Europea, tomando como referencia las encuestas del Eurobarómetro Estándar realizadas desde mayo de 2007 hasta mayo de 2017 (números 67 a 87). La elección del período nos permitirá conocer cuál era el estado de la opinión pública antes del estallido de la crisis financiera de 2007 y advertir su evolución a lo largo de estos años de crisis hasta la actualidad.

Recordemos que las encuestas de opinión pública son la principal herramienta para la investigación de las percepciones y actitudes de los ciudadanos. El EB constituye una encuesta de opinión conducida por la Comisión Europea desde 1973, y es la herramienta más ampliamente utilizada cuando se trata de la opinión pública vis a vis la UE, especialmente en perspectiva comparada. El EB es la única encuesta que proporciona información completa sobre las actitudes hacia la integración europea en todos los Estados miembros y en la mayoría de las variables que han sido probadas en la literatura especializada<sup>8</sup>.

Un análisis simple de la evolución de la opinión pública de la UE en los últimos diez años permite identificar, en líneas generales, cómo la sucesión de crisis y las fallas de la UE para superarlas hizo mella en la confianza y la imagen que los ciudadanos tenían respecto de la entidad supranacional y sus instituciones<sup>9</sup>.

Según observamos en el gráfico n° 1, en la primavera de 2007, previo a la irrupción de la crisis financiera, el apoyo a la UE se mantenía en un nivel altamente satisfactorio del 57%, superior a los niveles de confianza en los parlamentos y gobiernos

---

6. En el primer referéndum en Dinamarca (junio de 1992) ganó el “no” por 50,7%, con una alta participación del 82,9%. El pueblo danés aprobó el Tratado con posterioridad (mayo de 1993) en un segundo referéndum al asegurarse el 56,8% de los votos, con un 87% de participación (Dinan, 2010: 96)

7. El 51,4% de los votos a favor del “sí” convirtió a Francia en el país europeo que ratificó el Tratado de Maastricht de forma más ajustada (Dinan, 2010: 97).

8. No obstante, algunos estudios han cuestionado la imparcialidad y precisión del EB. Por ejemplo, un trabajo que analiza los EB conducidos desde 1995 hasta 2010 muestra cómo esta encuesta selecciona y enmarca preguntas de una forma que sistemáticamente produce resultados “pro-integración” (Höpner y Jurczyk 2015). Aun así, y pese a esta supuesta desviación, los EB desde 2007 en adelante muestran innegablemente un descenso marcado de diferentes indicadores, como la imagen positiva de la UE y la confianza de los ciudadanos en la UE, que analizamos en esta sección.

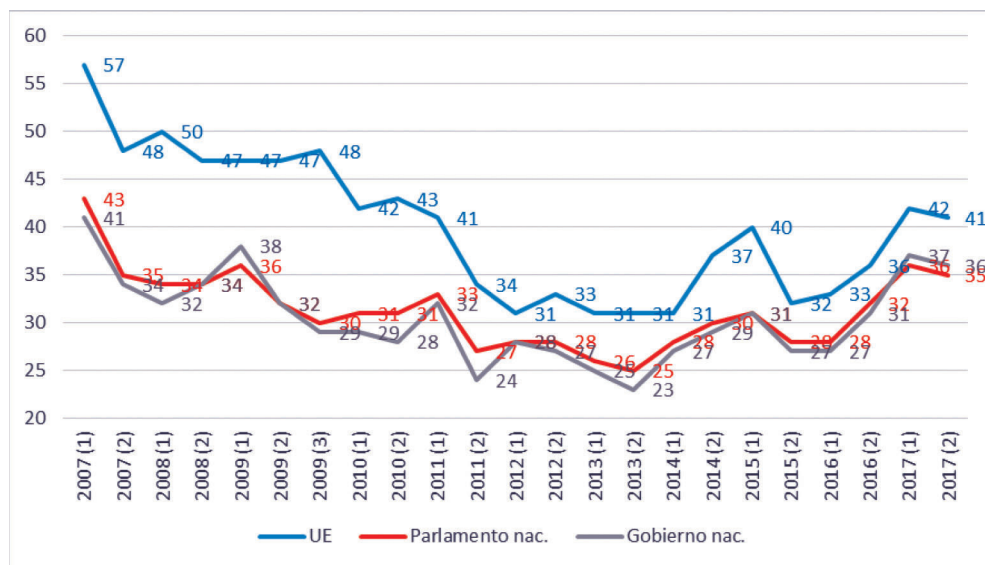
9. De todas maneras, debemos aclarar que elucidar el significado de las respuestas cuantificadas a encuestas y de forma más amplia, analizar profundamente las actitudes de los ciudadanos, requiere otra investigación con el uso de diferentes técnicas de investigación, particularmente de estudios cualitativos que ayudan a proporcionar resultados que son útiles para una comprensión cabal de la opinión pública.



nacionales, con 43% y 41% en promedio respectivamente (Comisión Europea 2007). En términos globales, para 2011 la confianza en la UE se había desplomado al 34% (Comisión Europea 2011), descendiendo al 31% a lo largo de 2012, 2013 y 2014, encontrándose en sus peores niveles históricos (Comisión Europea 2012a, 2012b, 2013a, 2013b, 2014a y 2014b). La evidencia sugiere que el apoyo básico a la UE, que ya se estaba debilitando, disminuyó marcadamente durante el peor momento de la recesión económica.

De todas maneras, algunos autores destacan dos etapas diferenciadas. Durante la primera etapa de la crisis, la crisis bancaria, los ciudadanos buscaron a nivel nacional las soluciones a los problemas financieros. De hecho, las instituciones nacionales fueron los más implicados en los planes de rescate a los bancos y similares. Por lo tanto, la confianza en las instituciones nacionales fue importante en la explicación del euroescepticismo. En la segunda etapa de la crisis, la crisis de deuda soberana, las instituciones comunitarias se involucraron más en el manejo de la crisis y nuevas instituciones fueron creadas para ello. La confianza en las instituciones de la UE entonces se convirtió en un factor (ligeramente) más importante que en el pasado para explicar las tendencias euroescépticas (Serricchio, Tsakatika y Quaglia, 2013: 61-62).

**Gráfico n° 1. Confianza en la UE, parlamento nacional y gobierno nacional (2007-2017)**



Fuente: Comisión Europea

Los promedios de confianza en toda la UE durante los diez años de estudio escondían, sin embargo, importantes diferencias entre países. A pesar de la convergencia real en las expectativas de los ciudadanos, Europa ha sido (y es) percibida todavía

a través de prismas nacionales. Estos pueden constituir factores de desilusión que son más o menos graves según los casos, por lo tanto, se deben destacar las particularidades nacionales que pueden entrar en juego.

Los países cuyos ciudadanos expresaban categóricamente su falta de confianza en la UE en plena crisis, por ejemplo en 2012, eran tanto países acreedores como deudores, por ejemplo, Alemania, España, Grecia, Irlanda, Portugal, Italia y Chipre (31% o menos)<sup>10</sup>. Mientras que sólo países fuera de la zona euro como Bulgaria, Dinamarca, Polonia o Rumania contaban en ese momento con niveles de confianza superiores al 45% (Comisión Europea, 2012b).

Es posible, entonces, movilizar las actitudes populares contra la UE dentro de un país en un período relativamente corto de tiempo, según lo evidenciado por las marcadas caídas en el apoyo y la confianza en la UE (Usherwood y Startin, 2013: 13). Estos indicadores se recuperaron brevemente entre 2014 y la primera mitad de 2015, y volvieron a caer entre la segunda parte de 2015 y 2016 –posiblemente con el efecto “arrastré” del punto más álgido de la crisis en un ámbito diferente, la crisis humanitaria de los refugiados–, para recuperarse sólo levemente en los últimos meses de 2017.

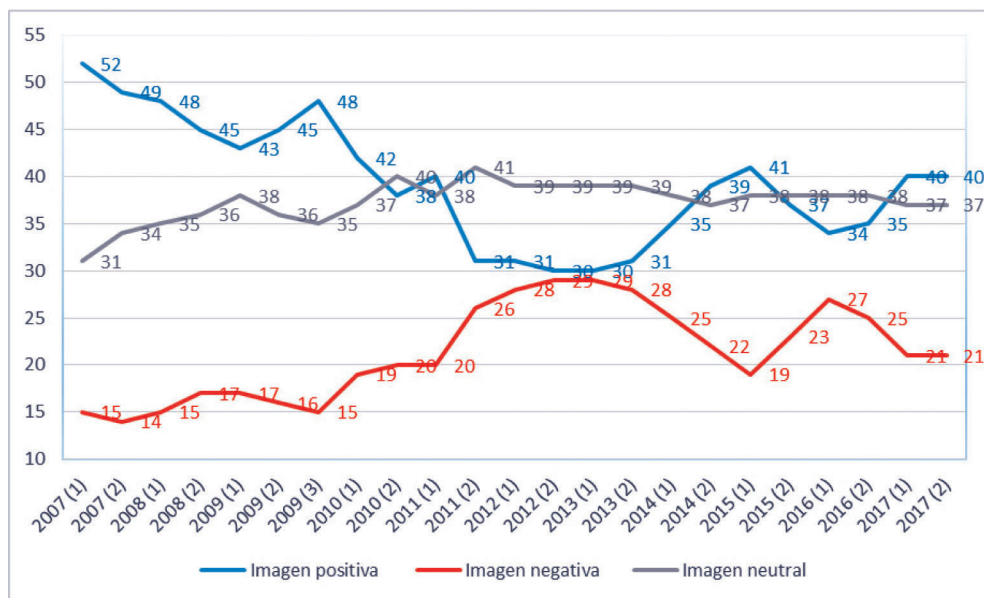
A fines de 2017 la UE comenzaba a recuperar la confianza de sus ciudadanos, indicador que se situaba en el 41% en promedio (Comisión Europea, 2017b). Era relativamente alta en Lituania (64%), Bulgaria (57%) y Luxemburgo (56%). Por el contrario, la mayoría de los encuestados no confiaban en la UE en diez países, más notablemente en países acreedores como Grecia (74%) y Chipre (56%), así como Reino Unido (59%), Francia (56%) y República Checa (también 56%) (Comisión Europea, 2017b).

Pero no sólo la confianza en la UE y en las instituciones europeas se deterioró en forma notable a lo largo de los años, sino que también lo hizo la percepción de la imagen que poseen los ciudadanos de la UE. Como puede apreciarse en el Gráfico n° 2, si en 2007 más de la mitad (52%) de los ciudadanos europeos tenía una imagen positiva de la UE, según los dos últimos EB, sólo el 40% lo hace en 2017 (Comisión Europea, 2017a, 2017b). De manera similar, la imagen negativa de la UE, que se encontraba en alrededor del 15% en 2007 y 2008, empezó a crecer hasta llegar a un nivel récord del 29% entre 2012 y 2013, aunque actualmente se encuentra en caída (21%). Por otro lado, actualmente hay un porcentaje notable de ciudadanos europeos (37%) que no considera a la imagen de la UE ni buena ni mala (Comisión Europea, 2017a, 2017b), indicador que también aumentó sus valores luego de la crisis.

---

10. Y el tradicional euroescéptico Reino Unido con un 20% de confianza (Comisión Europea, 2012 b).

**Gráfico n° 2. Imagen de la UE (2007-2017)**



Fuente: Comisión Europea

En definitiva, desde 2007 hasta 2013-2014 tanto la imagen de la UE como los niveles de confianza en sus instituciones se fueron deteriorando de manera ininterrumpida, muy probablemente como efecto de la crisis económica y su impacto sobre el empleo y el bienestar de la población. La emergencia del debate sobre la necesidad de los rescates financieros, y las consecuencias sociales de las drásticas decisiones de política de austeridad económica decididas por los gobiernos nacionales y supervisadas por la Comisión Europea, condujeron a un descenso general de la confianza de los europeos en las instituciones de la UE y en su capacidad para resolver positivamente la grave situación, derivando ya la crisis económica y financiera en una crisis política y de legitimidad.

No es de extrañar, entonces, que en medio de la crisis económica y monetaria, los indicadores de opinión sobre la UE estuvieran en declive. De hecho, es sorprendente que no hayan caído aún más desde el comienzo de la crisis. Por supuesto que se constata claramente que la situación está lejos de los momentos de mayor auge a favor de la UE de hace dos décadas, pero, actualmente, sólo una minoría de los ciudadanos manifiestan abierta hostilidad hacia la UE.

Las fuentes del euroescepticismo de la opinión pública no son sencillas de advertir. De hecho, los expertos se contradicen entre sí a la hora de explicar las últimas tendencias. Por un lado, los trabajos que han explorado el vínculo entre la crisis financiera y el euroescepticismo, en el sentido de saber si la crisis ha provocado un aumento de sentimientos antieuropeos, concluyen que la explicación económica posee una limitada influencia analítica. La crisis no ha hecho de la economía la fuente más importante de euroescepticismo durante el período turbulento de 2007-2010. Más bien, las tendencias post-1992 no sólo se han confirmado sino de hecho exacerbado, ya que la identidad nacional y las instituciones políticas nacionales juegan un papel cada vez más importante en la explicación del euroescepticismo entre los ciudadanos (Serricchio, Tsakatika y Quaglia, 2013: 58).

Así, mientras que el euroescepticismo puede haber fluctuado inicialmente con el descenso y el auge de la economía, para la década de 1990, según algunos estudios, se había establecido independientemente de las condiciones económicas transitorias, y se había arraigado en inseguridades culturales a más largo plazo que tienen la potencialidad de “supurar” indefinidamente (Baronia, 2017: 8).

Ello se vincula con el hecho que marcan algunos expertos de que la anterior correlación positiva entre tasas de crecimiento económico y apoyo a la UE, “(...) ha sido significativamente superada por preocupaciones sobre la inmigración y por la desconfianza en los principales partidos políticos” (Gottfried 2014: 20). En términos cuantitativos, la preocupación acerca de la UE por razones económicas “equivale a un 47 por ciento de las posibilidades de ser euroescéptico, mientras que la preocupación por motivos culturales aumenta esta probabilidad a un 57 por ciento” (Gottfried, 2014: 20).

Sin embargo, por otro lado, una de las regularidades empíricas encontradas por algunos analistas de opinión pública es que el apoyo al proceso de integración está estrechamente vinculado al ciclo económico. Según estos autores, los europeos apoyan la integración en los años de bonanza económica y se vuelven euroescépticos en las crisis<sup>11</sup>. La esperanza latente en esta afirmación es que a medida que vuelva el crecimiento y mejoren las variables macroeconómicas, el euroescepticismo se debilitará.

En realidad, el tema se vuelve más complejo aún ya que los últimos avances del euroescepticismo parecen vincularse, de acuerdo con otros expertos, no sólo con la crisis económica sino con el incremento del descontento a nivel doméstico. Según esta línea de investigación, el creciente euroescepticismo no es más que una manifestación del profundo malestar democrático nacional que también se expresa a nivel europeo.

El politólogo holandés Peter Mair (2006), por ejemplo, vincula el crecimiento del euroescepticismo con un movimiento de escepticismo político de fondo en toda Europa, que afecta también a la política nacional, de modo que resulta cada vez más

---

11. Fernández-Albertos, José, “¿Una Europa euroescéptica?”. *El País*, 25 de noviembre de 2011. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/25/actualidad/1322245839\\_324287.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/25/actualidad/1322245839_324287.html)

difícil distinguir entre las causas del escepticismo político que guardan relación con el proyecto europeo y aquellas que son de carácter nacional. Si este es el caso, el entusiasmo por la integración europea no volverá a menos que la UE cambie radicalmente la modalidad de relacionamiento con sus Estados miembros y sus ciudadanos.

Pero no solamente el análisis de las causas de los vaivenes de la opinión pública constituye un tema controversial, sino que tampoco está claramente determinada la vinculación entre la opinión euroescéptica y los movimientos y partidos euroescépticos. Algunos afirman que, efectivamente, los niveles de euroescepticismo popular pueden correlacionarse con niveles de euroescepticismo en los partidos políticos. El interrogante gira en torno a si la opinión pública euroescéptica influye en las posturas de los partidos políticos sobre temas europeos o si la dirección del proceso es la inversa, esto es, si son las élites políticas las que influyen en las preferencias y actitudes de la ciudadanía<sup>12</sup>. Sin embargo, dados los objetivos estrechos de este capítulo, este constituye un tema que no podemos abordar aquí<sup>13</sup>.

Sea en un sentido u otro, la opinión pública cada vez más desconfiada de la UE y sus instituciones, –y que ostenta una mala o neutra imagen del proceso de integración– ha hecho sentir su voto de protesta y de frustración en los resultados de los comicios llevados a cabo en los últimos años, tanto a nivel nacional (en elecciones legislativas o presidenciales), como a nivel europeo (para elegir a los diputados al Parlamento regional).

### 3. Partidos políticos y crisis

Luego de haber irrumpido en el escenario político europeo de manera manifiesta en los años noventa, el alza del euroescepticismo de los partidos políticos en toda la UE es indudable desde 1999 (Ray, 2007: 153). En la actualidad, prácticamente todos los Estados miembros tienen alguna forma de partido euroescéptico compitiendo en las elecciones nacionales y/o europeas (McElroy y Benoit, 2011: 6)<sup>14</sup>.

---

12. Simplificadamente, algunos autores afirman que las opiniones de los ciudadanos sobre la UE no están fuertemente estructuradas y que es irreal pensar que éstas pueden servir de aliciente para la determinación de las posiciones de los partidos políticos (Marks y Wilson, 2000: 435). Contrariamente, otra corriente de la literatura sostiene que los partidos políticos y las elites políticas responden a las preferencias de los electorados, bien adaptando sus programas, bien modificando ligeramente sus posiciones ideológicas (Otero Felipe, 2011: 270).

13. No siempre se produce una correlación positiva entre el nivel de euroescepticismo de los ciudadanos y su expresión política. Esto sucede debido a las características de los sistemas políticos y electorales nacionales, que pueden impedir la consolidación en el mapa político de fuerzas políticas netamente euroescépticas que expresen esas actitudes políticas existentes en la ciudadanía –a sistemas electorales mayoritarios como el británico o el francés– o que pueden incorporar estas actitudes en el marco de proyectos políticos más amplios que no expresan públicamente este euroescepticismo, como podría ser el caso español.

14. Inclusive en países tradicionalmente considerados como “eurófilos”, como los de Europa del Sur, donde los niveles de apoyo al proceso de integración han sido usualmente altos en comparación con otros países.

De alguna manera, la constantemente expandida agenda de la integración europea no ha sido (ni es) capaz de acomodar los intereses de todos los sectores. Tarde o temprano, el proceso de integración despertará la oposición –tanto desde la izquierda como desde la derecha–, de aquellos que no se sienten representados en el proyecto. Tal como afirma Henderson:

El euroescepticismo (más) militante (...) se presenta en la periferia del sistema partidario ya que el gran proyecto de la UE no puede ser infinitamente elástico hasta el punto donde es internamente contradictorio. No puede (...) fácilmente dar cabida a las aspiraciones de los comunistas y xenófobos que tienen objeciones ideológicas implacables a sus metas económicas o a sus objetivos de integración política y social(Henderson, 2008: 108)<sup>15</sup>.

Para caracterizar al euroescepticismo de partidos políticos, la mayor parte de la literatura adhiere a la (temprana) definición de Taggart (1998). El término expresa la idea de una oposición contingente o calificada, mientras que también incorpora una oposición absoluta y total al proceso de integración europea (Taggart, 1998: 365). Es decir, que los partidos euroescépticos se diferencian por la intensidad y argumentos de su oposición, sobre todo porque apuntan sus críticas a diferentes aspectos o “blancos políticos” de la integración europea (Krouwel y Abts 2007: 252)<sup>16</sup>.

El euroescepticismo de los partidos puede variar en cuanto a su intensidad y puede enfocarse en diferentes temas y aspectos del proceso de integración, en efecto, pero confluye en la crítica hacia el proceso, llegando a proponer, en un extremo, la disolución de la UE o la salida de un país miembro, y en el otro, reformas que modifiquen los valores en los que se basa el proceso de integración, como la economía de mercado, la libre competencia, la cesión de soberanía, o la primacía del derecho europeo sobre el derecho nacional (Leconte, 2010: 8).

---

15. “(More) militant Euroscepticism (...) arises on the fringes of the party system since the EU’s grand project cannot be infinitely elastic to the point where it is internally contradictory. It cannot (...) easily accommodate the aspirations of communists and xenophobes who have implacable ideological objections either to its economic goals or to its goals of political and social integration”. (Traducción propia).

16. En la literatura especializada se emplea la distinción entre euroescepticismo “duro”, equiparado a un rechazo fundamental a la integración europea y a la participación de los Estados miembros en la misma, y el euroescepticismo ‘blando’, que no se opone en principio a la UE pero que implica una oposición calificada o contingente a la misma, basada ya sea en la oposición a su trayectoria actual o futura, o en el sentido de que esta última está en contradicción con el “interés nacional” (Szczerbiak y Taggart, 2002: 7). Coincidimos con Crespy y Verschueren (2009: 382) en que esta tipología demuestra debilidades en el establecimiento de criterios satisfactorios a fin de distinguir entre diferentes clases de euroescepticismo. Diferentes autores (Kopecky y Mudde 2002; Katz 2008) han imputado carencias y debilidades a la distinción de Szczerbiak y Taggart entre partidos euroescépticos duros y blandos. Sin embargo, no existe en la literatura otra clasificación que haya obtenido más utilización, y hasta ahora, no ha sido reemplazada por ninguna otra. Aunque el análisis en detalle de estas cuestiones excede el objetivo de este capítulo.

El euroescepticismo, sea como oposición o crítica hacia la UE y/o a sus políticas, se caracteriza por unir a partidos y movimientos de diferentes ideologías, pero, principalmente, constituye un fenómeno de extremos. Es en los márgenes del *continuum* ideológico-político donde hallamos la clave. En forma simplificada, los partidos radicales de izquierda se oponen a la integración europea porque la consideran un proyecto capitalista de corte neoliberal; por su parte, los partidos extremos de derecha lo hacen como parte de su defensa de la soberanía, cultura e identidad nacionales<sup>17</sup>.

Los partidos más favorables a la integración se encuentran en el centro del espectro político-ideológico, si bien algunos presentan corrientes euroescépticas internas. En países como Austria, Suecia, Grecia o Letonia, e inclusive en Alemania y Francia, se observa cierto faccionalismo euroescéptico en partidos mayoritarios<sup>18</sup>, lo que representa un verdadero desafío para la dirigencia y las bases. Por su parte, el euroescepticismo de los Conservadores en Reino Unido ha dejado de ser una corriente interna minoritaria desde los años 80 para convertirse en la predominante<sup>19</sup>.

La(s) crisis de los últimos tiempos en la UE ha producido efectos disruptivos en los sistemas políticos de los Estados miembros que se manifiesta en diferentes fenómenos, entre otros, volatilidad electoral e inestabilidad de los gobiernos, así como preferencia de los votantes por formaciones alternativas. En efecto, se ha comprobado un incremento de la volatilidad electoral a nivel nacional, sumado a cambios y una cierta fragmentación de los sistemas nacionales de partidos. Las porciones de voto de los partidos mayoritarios en el gobierno han caído en varios Estados miembros en los últimos años<sup>20</sup>. En las elecciones de septiembre de 2017 en Alemania, por ejemplo, el porcentaje de votos de los dos principales partidos disminuyó un 13,7% respecto de las elecciones de 2013<sup>21</sup>.

---

17. Solamente en los extremos encontramos partidos políticos con claras posturas euroescépticas, en especial, manifestando un euroescepticismo “duro”.

18. Se ha comprobado una tendencia creciente a las divisiones internas respecto a la UE en los partidos políticos mayoritarios. Mientras que el disenso interno creció entre 1988 y 1996 (especialmente como resultado de las reformas fundamentales del Tratado de Maastricht), disminuyó levemente entre 1996 y 1999, para luego volver a ascender a partir de 1999 (Leconte, 2010: 114). El disenso respecto a la integración europea no sólo corre paralelamente a las diferencias ideológicas internas dentro de los grandes partidos, sino que se ha comprobado ciertas divisiones “verticales” entre los líderes partidarios (que se relacionan permanentemente con sus contrapartes en las instituciones de la UE) y el resto del aparato partidario (funcionarios de nivel medio y parlamentarios nacionales) (Leconte, 2010: 114).

19. El Partido Conservador británico, en particular desde 1999, es sorprendentemente euroescéptico al ser comparado con otros partidos políticos de ideología y tamaño similar en el continente (Ray, 2007: 171).

20. Este fenómeno ha sido notorio en países como Grecia y Alemania (Alvarez, 2012: 8), y más recientemente, en Italia, España y Francia.

21. Andre Tartar, Cedric Sam, Hayley Warren and Sam Dodge, 25 de septiembre de 2017, Bloomberg, “How Germans Re-Elected Merkel While Boosting Her Opponents”. Recuperado de <https://www.bloomberg.com/graphics/2017-germany-post-election-analysis/>



Hubo un tiempo en que la política europea estaba dominada por tres familias de partidos tradicionales: los democristianos, los socialdemócratas y los liberales. Sin embargo, esta situación se ha revertido desde hace ya algunos años. En la actualidad, en particular desde 2007-2008, la posición hegemónica de estos partidos ha sido desafiada por nuevas agrupaciones políticas con posturas y propuestas mucho más radicales.

Paralelamente al derrumbe del apoyo a los partidos europeos tradicionales, los partidos euroescépticos han incrementado su protagonismo. Y ello se revela en el caso Europa Oriental y los países nórdicos, donde la fragmentación ha desembocado en un aumento del apoyo a partidos contrarios a la UE y a los inmigrantes. En varios países es el populismo de derecha el que toma las riendas del euroescepticismo: el 33,94% de votos que el Frente Nacional (*Front National*, FN) liderado por Marine Le Pen logró en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de Francia de 2017, avivando el miedo a la UE como parte de su campaña, es una muestra de un proceso que también se ha dejado ver en mayor o menor medida en otros Estados miembros.

Aunque se habla del ascenso de la extrema derecha desde el inicio de la recesión que golpea a Europa y las consecuencias de la crisis humanitaria de los refugiados, esta afirmación no es incorrecta pero debe atenuarse teniendo en cuenta dos cuestiones: los partidos de extrema derecha han tenido buenos resultados con anterioridad a la(s) crisis actual, así como también es manifiesto el auge de diferentes fuerzas políticas euroescépticas de izquierda.

España, Grecia, Portugal y Suecia son los países donde más se ha consolidado el euroescepticismo de izquierdas<sup>22</sup>, frente al auge del euroescepticismo de derechas (o de ultraderecha) en países como Francia, Países Bajos y Reino Unido. La inestabilidad económica, el desempleo juvenil y la respuesta a la crisis de la inmigración son tres de los diversos factores que vienen alimentando el creciente euroescepticismo en el continente.

Debido a sus sustanciales ideas anti-UE y su posición geográfica, el Partido por la Independencia de Reino Unido (UKIP) en el Reino Unido, el Frente Nacional (FN) de Marine Le Pen en Francia, el Partido de la Libertad (*Partij voor de Vrijheid*, PVV) en Países Bajos, el True Finns finlandés (*Perussuomalaiset*, PS), Alternativa para Alemania (*Alternative für Deutschland*, AfD), el Partido de la Libertad de Austria (*Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ) y el Movimiento Cinco Estrellas (M5S)<sup>23</sup> y la Liga Norte en Italia están entre los más representativos movimientos para analizar<sup>24</sup>.

---

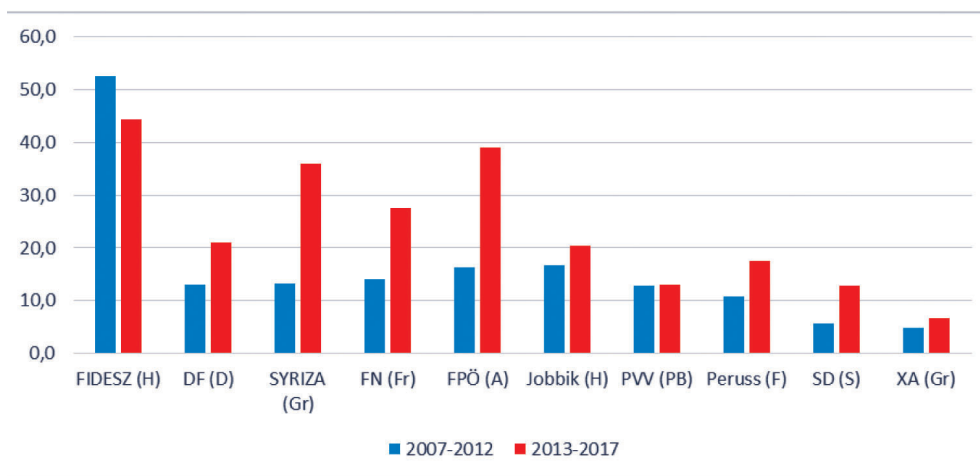
22. En España, Portugal y Grecia se ha producido una gran polarización después de 2008, división que ha favorecido a la extrema izquierda en lugar de a la extrema derecha, y esto sucede básicamente por sus experiencias fascistas.

23. Fundado por el actor y comediante Beppe Grillo y liderado por Luigi Di Maio desde septiembre de 2017.

24. Ya con anterioridad a la crisis financiera, el euroescepticismo se manifestó, por ejemplo, en la inclusión del FPÖ de extrema derecha en la coalición de gobierno en Austria en 2000; el surgimiento de la Lista Pim Fortuyn en las elecciones nacionales holandesas de 2002; el éxito de Jean Marie Le Pen en las elecciones presidenciales francesas de 2002; y el gobierno abiertamente euroescéptico en República Checa liderado por Václav Klaus, del Partido Cívico Democrático (*Občanská demokratická strana*, ODS), desde 2003 a 2013.



**Gráfico nº 3. Resultados electorales de partidos euroescépticos en elecciones nacionales de algunos Estados miembros (2007-2017)**



Fuente: Elaboración propia. Actualización a 21/08/2017

En Austria las elecciones legislativas de 2008 otorgaron al partido de ultraderecha FPÖ un 17% de los votos; mientras que en 2016<sup>25</sup> este partido, que partía como favorito, perdió las elecciones presidenciales por 31.000 votos tras el recuento del voto por correo, en un país dividido en dos<sup>26</sup>. Austria ha sufrido de manera frontal la mayor ola de inmigrantes de este tipo en Europa desde la Segunda Guerra Mundial, lo que puede explicar el impacto negativo que ha tenido entre su electorado.

En Finlandia, aunque en las elecciones de abril de 2011 se impuso un partido conservador, el auténtico vencedor fue el Partido de los Verdaderos Finlandeses, formación populista, contraria a los rescates europeos y partidario de duras políticas anti-inmigración<sup>27</sup>, que se convirtió en la tercera fuerza política del país<sup>28</sup>. Este partido consiguió la segunda posición en las elecciones generales en 2015, y este segundo

25. En las elecciones presidenciales anteriores, de abril de 2010, el candidato socialdemócrata obtuvo el 78,9% de los votos, pero tras él se situó la candidata del FPÖ con el 15,6% de los votos. "Fischer, reelegido como presidente de Austria tras una arrolladora victoria". *El Mundo*, 26 de abril de 2010. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/04/25/internacional/1272179257.html>

26. Velert, Sara "La ultraderecha pierde por la mínima en las presidenciales austriacas". *El País*, 24 de mayo de 2016. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2016/05/23/actualidad/1464007809\\_837108.html](https://elpais.com/internacional/2016/05/23/actualidad/1464007809_837108.html)

27. Este partido combina las políticas económicas de izquierda con los valores sociales tradicionales de derecha y es más moderado en comparación con partidos como el FN francés.

28. Con el 19% de los votos y 39 diputados, 34 más que en los comicios de 2007. Durante una década su partido nunca sobrepasó el 2% de los votos. Su anterior momento cumbre fue en las legislativas de 2007, donde logró el 4,05%. En 2011 multiplicó ese éxito por cinco.

puesto le valió la posibilidad de formar gobierno<sup>29</sup>. Sin embargo, la radicalización de su cúpula partidaria provocó su salida del gobierno en junio del 2017<sup>30</sup>.

El éxito electoral que tuvo este partido de extrema derecha se hace eco de un crecimiento de los partidos populistas en los países nórdicos en medio de la inquietud sobre las políticas de los partidos tradicionales, especialmente respecto de la inmigración. En las elecciones de 2007 en Dinamarca, el partido Popular Danés (*Dansk Folkeparti*, DF), nacionalista, euroescéptico y antinmigración, consiguió el 13,9% de los votos, mientras que en las elecciones de 2011 retrocedió al 12,3% pero se constituyó como la tercera fuerza política del país<sup>31</sup>. En las elecciones generales de junio de 2015, los electores daneses removieron a su gobierno de centroizquierda en un claro giro a la derecha que convirtió al DF en la segunda fuerza del Parlamento danés<sup>32</sup>.

Y en Suecia, en las elecciones de 2010 el partido gobernante de centroderecha obtuvo 172 de los 349 escaños en disputa, y lo único que le impidió renovar su mayoría absoluta fue un histórico avance del partido xenófobo de extrema derecha Demócratas Suecos (*Sverigedemokraterna*, SD), que obtuvo el 5,7% de los votos y por primera vez logró representación en el parlamento nacional. En 2014 el desempeño del SD mejoró al conseguir el 12,9% de los votos, convirtiéndose en la tercera fuerza a nivel nacional<sup>33</sup>.

El caso del FN francés es también preocupante, ya que en las elecciones regionales de diciembre de 2015 se convirtió en la primera fuerza política en Francia, con casi el 28% de los votos<sup>34</sup> (Scarpetta, 2015). Pero más aún, en las elecciones presidenciales de 2017 pasó al “ballotage” al conseguir el 21,3% de los votos. Marine Le Pen, la líder del FN, perdió la segunda vuelta pero en dicha instancia logró recabar el 33,9% de los votos<sup>35</sup>.

En el caso de Hungría, la conversión de la Unión Cívica Húngara (*Fiatal Demokraták Szövetsége*, Fidesz) –que tiene una histórica retórica euroescéptica basada en el interés nacional (Batory, 2009: 436)–, en un partido con vocación de gobierno

- 
29. El líder del gobierno, Juha Sipilä, se mostró abierto a incluir a este partido en una coalición a pesar de que podrían complicar los lazos con la UE porque se oponen a los rescates y quieren a Grecia fuera de la zona euro. Rosendahl Jussi y Ercanbrack, Anna “Millionaire businessman wins Finland vote, euroskeptics take second place”. Reuters. 19 de abril de 2015. Recuperado de: <http://www.reuters.com/article/us-finland-election-advancevotes-idUSKBN0NA0VZ20150419>
  30. “Expulsan a populistas del Gobierno finlandés tras su giro a la ultraderecha”. *La Vanguardia*. 12 de junio de 2017. Recuperado de: <http://www.lavanguardia.com/politica/20170612/423350717346/expulsan-a-populistas-del-gobierno-finlandes-tras-su-giro-a-la-ultraderecha.html>
  31. Gómez, Juan, “La izquierda recupera el poder en Dinamarca una década después”. *El País*, 15 de septiembre de 2011. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2011/09/15/actualidad/1316037606\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/09/15/actualidad/1316037606_850215.html)
  32. Sanderson, Sertan, “Europe shifts right - who is worried?”. *Deutsche Welle*, 19 de junio de 2015. Recuperado de [www.dw.com/en/europe-shifts-right-who-is-worried/a-18527937](http://www.dw.com/en/europe-shifts-right-who-is-worried/a-18527937)
  33. Deloy, Corinne (2014), Narrow victory for the left, followed closely by the populist right in the Swedish general elections. General Elections in Sweden, Foundation Robert Schuman
  34. Scarpetta, Vincenzo “Front National’s historic result should be a wake up call to the EU”. *The Telegraph*, 7 de diciembre de 2015. Recuperado de [www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/12037157/Front-Nationals-historic-result-should-be-a-wake-up-call-to-the-EU.html](http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/12037157/Front-Nationals-historic-result-should-be-a-wake-up-call-to-the-EU.html)
  35. “Elecciones Francia” 2017. RTVE. Recuperado de: <http://www.rtve.es/noticias/elecciones-francia/resultados/>

(obteniendo el 52,7% de los votos en 2010), dejó libre un espacio de radicalismo que ha cubierto Jobbik, un grupo cristiano, antisistema, nacionalista y antisemita –que ha sabido explotar el extendido sentimiento contra la minoría gitana en el país–, que en las elecciones de 2010 consiguió un 16% de los votos, convirtiéndose en el tercer grupo parlamentario (González Enríquez, 2010: 4-5). En las elecciones de 2014 Fidesz perdió algo de caudal de votos (con el 44,5%) pero Jobbik siguió su carrera ascendente, obteniendo el 20,5%, manteniéndose como tercera fuerza parlamentaria<sup>36</sup>.

En Países Bajos, las elecciones parlamentarias de junio de 2010 dieron como vencedor al Partido por la Libertad y la Democracia (*Volkspartij voor Vrijheid en Democratie*, VVD), liberal de derecha, con 31 de los 150 escaños, seguido por los 30 alcanzados por los socialdemócratas y los 24 de la fracción populista PVV de Geert Wilders. Este partido de extrema derecha antimusulmana y contrario al euro se convirtió en la tercera fuerza política holandesa<sup>37</sup>. En las últimas elecciones convocadas en 2017, el VVD obtuvo 33 escaños y en segundo lugar se colocó el PVV de Wilders, con 20 escaños, sin obtener tanto apoyo como el que se le suponía que tendría según los sondeos<sup>38</sup>.

En las elecciones del 17 de junio de 2012 en Grecia ganó el partido de centroderecha Nueva Democracia (ND), favorable a las medidas de austeridad fiscal y el rescate europeo, que formó un gobierno tripartito con los socialistas y la izquierda moderada. La Coalición de la Izquierda Radical (SYRIZA) consiguió 71 escaños, lo que le sirvió para quedar como la segunda fuerza más votada<sup>39</sup>. Los partidos euroescépticos griegos de izquierda han sido acompañados en la última década por la nueva derecha radical, como Concentración Popular Ortodoxa (*Laikós Orthodoxos Synagermós*, LAOS), un partido “heleno-céntrico” que aboga por una Europa confederal (Verney, 2011: 71), o el partido neofascista antinmigración y anti UE Amanecer Dorado (Χρυσή Αυγή en griego, XA), que se consolidó como depositaria del voto de castigo más visceral y desesperado<sup>40</sup>.

Parecería que la reacción política frente a la crítica situación económica en Europa volcó a los ciudadanos, en numerosas ocasiones, a seguir propuestas electorales de extrema derecha y antieuropeas (Albares, Carnero y Villafranca, 2016:

---

36. Amor, Kim “La extrema derecha echa raíces en Hungría”. *El Periódico*. 8 de octubre de 2016. Recuperado de: <http://www.elperiodico.com/es/internacional/20161008/la-extrema-echa-raices-en-hungria-5451975>

37. “Victoria ajustada de los liberales y avance de la extrema derecha en Holanda”. *El Mundo*, 10 de junio de 2010. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/06/09/internacional/1276111068.html>

38. Quesada, Juan Diego y Ferrer, Isabel “Holanda frena a la extrema derecha”, *El País*. 16 de marzo de 2017. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2017/03/15/actualidad/1489561367\\_230277.html](https://elpais.com/internacional/2017/03/15/actualidad/1489561367_230277.html)

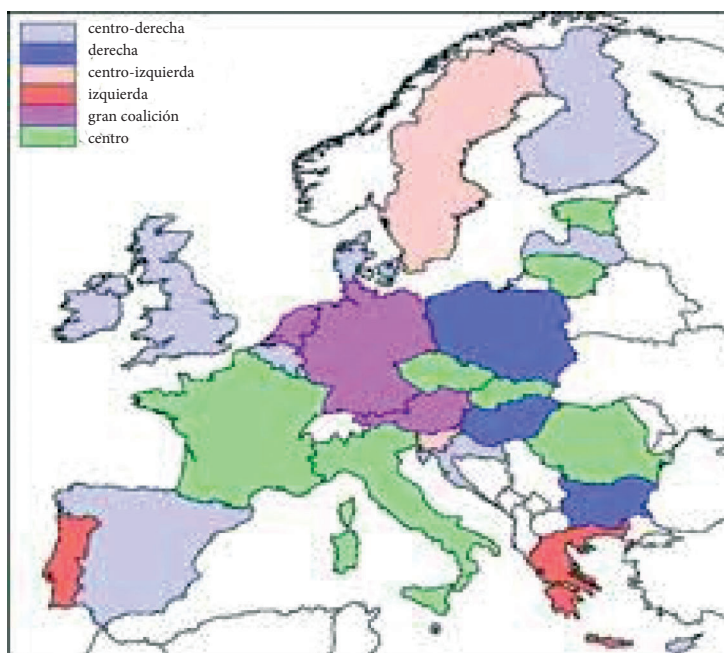
39. Recordemos que hace décadas que existen partidos de izquierda euroescépticos en Grecia, como el Partido Comunista de Grecia (KKE), Movimiento Democrático y Social (DIKKI), la Coalición de los Movimientos de Izquierda y Ecológicos (SYN) o más recientemente SYRIZA, más euroescéptico que el SYN y que, en sus orígenes, se opuso a la Constitución europea y al Tratado de Lisboa (Verney, 2011: 68).

40. Sánchez Vallejo, María Antonia. “Los neonazis revalidan su éxito electoral de mayo”. *El País*. 17 de junio de 2012. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2012/06/17/actualidad/1339964479\\_141619.html](https://elpais.com/internacional/2012/06/17/actualidad/1339964479_141619.html)

19), que obtuvieron renovadas victorias en las elecciones que prosiguieron a la crisis humanitaria de los refugiados a partir de 2015. Pero además del relativo avance de fuerzas euroescépticas, especialmente de extrema derecha, apareció una cadena de elecciones inconclusas en los últimos dos años –desde España e Irlanda hasta Eslovaquia y Portugal–, lo que ha provocado fracturas en los parlamentos, improbables e inestables coaliciones y la debilidad que suponen los gobiernos divididos<sup>41</sup>.

La mayoría política que gobierna el Parlamento Europeo, como observamos en secciones posteriores, es la misma que lo hace en la mayor parte de los Estados miembros. Sólo en Eslovenia, Grecia, Malta, Portugal y Suecia gobiernan fuerzas o partidos socialdemócratas (CIDOB, 2017). Aunque por una diferencia sensiblemente inferior a la de hace un lustro, la derecha sigue siendo la primera fuerza política en los Estados miembros, con los socialistas en segunda posición, a gran distancia del resto de fuerzas políticas.

**Mapa nº 1. Mapa de los gobiernos de los 28 Estados miembros de la Unión Europea**



Fuente: CIDOB 2017

41. Con anterioridad habían caído 17 gobiernos por divergencias en torno a las medidas de ajuste necesarias para enfrentar la crisis financiera y económica. Luego de la caída del gobierno holandés en abril de 2012, el listado de los gobiernos víctimas de la crisis lo completaban Irlanda, Finlandia (dos veces), Dinamarca, Portugal, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Bélgica, Grecia (dos veces), Italia y Rumania.

En consecuencia, los países del bloque europeo no habían experimentado hasta 2017 un cambio radical en su panorama de gobierno, aunque sí la aparición de nuevas fuerzas políticas al margen de las mayoritarias clásicas. Pero entre los gobiernos de derecha o centro derecha de varios países europeos (Bulgaria, Hungría, Polonia, Reino Unido) el tono predominante en sus políticas con respecto a la UE es el euroescepticismo. Como comentamos anteriormente, si bien el euroescepticismo suele ser un fenómeno de los márgenes del espectro político, también se observa importantes tendencias euroescépticas en algunos partidos mayoritarios.

En este sentido, autores como Hooghe y Marks se animan a aseverar en un artículo reciente que los sistemas de partidos en Europa están experimentando una transformación fundamental debido a la erupción de un “clivaje transnacional” que enfrenta a los “nacionalistas” contra los “cosmopolitas”, y que éste es el resultado de un proceso que se remonta a la aceleración de la integración europea en la década de los 90 pero que fue críticamente catalizado por la crisis financiera y la crisis de refugiados que azotaron a Europa en los últimos años (Hooghe y Marks 2017).

De esta manera, los principales protagonistas de este clivaje son partidos nuevos que se posicionan enfáticamente en los dos polos de esta reciente división: los “nacionalistas” por un lado y los “internacionalistas” por otro. Sin embargo, estos nuevos partidos y la ruptura que representan no se imponen simplemente en el sistema de partidos sino que se superponen a las tradicionales segmentaciones ya que la izquierda y la derecha continúan siendo dimensiones relevantes (Hooghe y Marks 2017).

El euroescepticismo de los gobiernos de estos países se ha hecho patente en diferentes ocasiones, por ejemplo en el llamado a referendos como el convocado por el ex líder conservador David Cameron para decidir la salida del Reino Unido de la UE, o en la aprobación del Pacto Fiscal en diciembre de 2011, cuando el Reino Unido se negó a sumarse a la reforma, y Hungría, Suecia y República Checa decidieron consultar a sus parlamentos<sup>42</sup>. De manera más reciente, la crisis de los refugiados ha mostrado fuertes reticencias de algunos países del Este como Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría a la hora de recibir solicitantes de asilo<sup>43</sup>. Notoriamente, el euroescepticismo de algunos partidos se puede ver reflejado también en otra arena política, como es el PE.

---

42. Galindo, Cristina, “El ‘no’ de Hungría y las dudas de Suecia y República Checa”. *El País*, 9 de diciembre de 2011. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/09/actualidad/1323429386\\_404265.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/09/actualidad/1323429386_404265.html)

43. “Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría se unen para no aceptar refugiados”. *Huffington Post*. 12 de junio de 2017. Recuperado de: [http://www.huffingtonpost.es/2017/06/12/polonia-republica-checa-eslovaquia-y-hungria-se-unen-para-no-a\\_22137998/](http://www.huffingtonpost.es/2017/06/12/polonia-republica-checa-eslovaquia-y-hungria-se-unen-para-no-a_22137998/). En esta misma obra la crisis de refugiados en la Unión Europea es abordada en profundidad en el capítulo a cargo de Marta Cabeza.

#### 4. Los partidos euroescépticos en la Séptima (2009-2014) y Octava Legislatura del Parlamento Europeo (2014-2019)

A lo largo de toda la historia del PE ha habido partidos o facciones partidarias con críticas o dudas respecto al proceso de integración, pero el traspaso de los euroescépticos de la arena política nacional al PE se manifiesta claramente a partir de la Cuarta Legislatura (1994-1999). Es en 1994 cuando ingresan por primera vez representantes de partidos políticos antintegración (Leconte, 2010: 130). Esta tendencia, con algunos vaivenes, se ha seguido confirmando en las sucesivas legislaturas. La gran paradoja para los diputados euroescépticos es que han conseguido ser elegidos como miembros de una institución a la que se oponen o critican y, habiendo asumido sus cargos, están obligados a operar dentro de la misma (Benedetto, 2008: 128).

Al analizar la composición de la Séptima Legislatura (2009-2014), y en comparación con las tres legislaturas anteriores, el número de diputados euroescépticos no necesariamente aumentó, aunque estaban agrupados en distintas constelaciones, dado que algunos grupos preexistentes no lograron reeditarse en 2009, mientras que fueron creados nuevos grupos. La representación de las fuerzas euroescépticas en la Séptima Legislatura rondaba el 22% de la asamblea, una cifra análoga a periodos anteriores (Tabla nº 1), y relativamente “inocua” en términos de influencia en el PE, ya que estos diputados no lograron conformarse en un único bloque (Alvarez, 2015: 78).

En dicho periodo legislativo, los partidos euroescépticos quedaron organizados en dos agrupaciones: el Grupo Conservadores y Reformistas Europeos (*European Conservatives and Reformists*, ECR) y el Grupo Europa de la Libertad y la Democracia (*Europe of Freedom and Democracy*, EFD). El grupo ECR, de euroescépticos “blandos”, se basaba en los valores conservadores y una creencia compartida en una Europa no federal. Estaba liderado por los Conservadores británicos, junto con el ODS checo, y partidos nacionalistas polacos. Por su parte, los euroescépticos “duros” se organizaron en el grupo EFD, que incluía al UKIP británico, la LN italiana, el LAOS griego, un partido liberal lituano, y un partido católico nacionalista polaco. Finalmente, el núcleo duro de la derecha radical no consiguió formar su propio grupo parlamentario y sus diputados quedaron registrados como “no inscritos” (Alvarez, 2015: 78).

La división de grupos políticos en la Séptima Legislatura materializaba el abierto euroescépticismo de los Conservadores británicos al romper con el PPE de centroderecha y conformar un grupo propio, aunque la tendencia antintegración de los *Tories* ya era manifiesta por lo menos desde 1999. Los euroescépticos “duros” – verdaderas fuerzas opositoras y obstruccionistas en el PE – fueron minoritarios y estuvieron atomizados entre el EFD y los “no inscritos”, sin influencia real (Alvarez, 2015: 78).

Las últimas elecciones de diputados al PE se celebraron del 22 al 25 de mayo de 2014 en los veintiocho Estados miembros de la UE. Con una participación promedio

en toda la UE del 42,61%<sup>44</sup>, unas décimas por debajo de la ya baja participación de los comicios de 2009<sup>45</sup>, los votantes europeos se inclinaron en importantes números por fuerzas políticas alternativas, en su mayoría euroescépticas. Y dejaron una muestra clara de las características de los comicios europeos. Su condición de elecciones nacionales de “segundo orden” (Reif y Schmitt, 1980) permite un comportamiento electoral infrecuente. Por un lado, el voto en las elecciones europeas castiga al gobierno nacional de turno y recompensa a las formaciones minoritarias o alternativas; y por otro lado, las elecciones europeas sirven de plataforma y exhibición de sus reivindicaciones internas (Gómez-Reino, 2009: 2-3). Son tomadas como oportunidad para emitir un voto de protesta, como medio de expresión –sin coste político inmediato– del descontento respecto al accionar de los partidos nacionales a nivel doméstico.

Para la época en que se realizaron las elecciones de 2014, el 69% de los europeos no confiaban en las instituciones europeas y un 25% tenía una imagen negativa sobre la UE –mientras que un 38% tenía una imagen neutral–, como analizamos en secciones anteriores. En este diverso y creciente terreno euroescéptico, los partidos críticos de la UE, de ser movimientos marginales pasaron a tomar aproximadamente un tercio de los escaños del PE.

Al analizar la composición de la actual (Octava) Legislatura del PE, la proporción de euroescépticos se ha incrementado respecto a legislaturas anteriores (Tabla nº 1), convirtiéndose en el PE más euroescéptico de la historia de la UE de las últimas décadas. En las tres legislaturas anteriores (que abarcan el período 1999-2014), los euroescépticos habían tenido una representación promedio que rondaba el 23% (Tabla nº 1).

En el nuevo parlamento subsiste el grupo de comunistas y de la extrema izquierda GUE/NGL, de tendencia mayoritariamente euroescéptica (Tabla nº 2). Y a su vez también subsisten los dos grupos políticos que aglutinaban a los partidos euroescépticos *per se* en la anterior legislatura: el ECR y el Grupo EFD.

---

44. Inicialmente los datos provisionales indicaban un leve aumento de la participación con el 43,09%, pero posteriormente las cifras definitivas constataron la tendencia a la baja. Parlamento Europeo. Resultados de las elecciones 2014. Recuperado de <http://www.resultados-elecciones2014.eu/es/turnout.html>

45. Parlamento Europeo. Participación. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/es/turnout.html>



**Tabla nº 1. Grupos con partidos euroescépticos en la Quinta, Sexta, Séptima y Octava legislatura del Parlamento Europeo**

Período	Quinta legislatura	Inicio	Fin	Sexta legislatura	Inicio	Fin	Séptima legislatura	Inicio	Fin	Octava legislatura	Inicio
<b>Grupos</b>	Grupo Confederal Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL)	42	55	Grupo Confederal Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL)	41	41	Grupo Confederal Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL)	35	34	Grupo Confederal Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL)	40
	Grupo Unión por Europa de las Naciones (UEN)	30	30	Grupo Unión por Europa de las Naciones (UEN)	27	44					
	Grupo por la Europa de las Democracia y las Diferencias (EDD)	16	18	Grupo Independencia/ Democracia (IND/DEM) (antes EDD)	37	22	Europa de la Libertad y de la Democracia (EFD)	32	32	Europa de la Libertad y de la Democracia (EFD)	48
	Subgr DE (PPE-DE)	37	38	Subgr DE (PPE-DE)	40	39	Conservadores y Reformistas Europeos (ECR)	54	56	Conservadores y Reformistas Europeos (ECR)	70
	V/ALE	11	11	V/ALE	9	9	V/ALE	13	13	V/ALE	18
	No inscriptos	9	37	No inscriptos	29	30	No inscriptos	27	28	No inscriptos	43
<b>Total e.</b>		145	189		183	185		161	163		219
<b>Total dip</b>		626	788•		732	785•		736	751		751
<b>%/total dip</b>		23,1	23,9		25,0	23,5		21,8	21,7		29,1

• Número transitorio para incorporar diputados de nuevos Estados miembros

Nota: Sólo se contabilizaron diputados de partidos euroescépticos, y no la totalidad de los diputados de los grupos políticos mencionados. Dada la volatilidad en la composición de los grupos, debemos advertir que esta tabla puede contener variaciones respecto a cálculos de otras fuentes.

Fuente: Elaboración propia con datos del Parlamento Europeo



De esta manera, en el actual periodo legislativo, el porcentaje de euroescépticos se incrementó de manera notable, especialmente por el aumento del número de diputados de dos grupos euroescépticos: el EFD y el ECR (Tabla nº 2). El principal temor, que era la conformación de un grupo político euroescéptico “duro” de extrema derecha, no se vio concretado al inicio de la legislatura pero sí un año más tarde. En junio de 2015, Marine Le Pen, líder del FN, logró aglutinar en el grupo Europa de las Naciones y de las Libertades (ENF) a otras formaciones de ultraderecha, como la italiana Liga Norte, el austriaco FPÖ, el holandés PVV y el flamenco derechista *Vlaams Belang*<sup>46</sup>.

**Tabla nº 2. Grupos políticos en la Octava Legislatura (2014-2019)\***

Grupo político	Escaños
Grupo del Partido popular europeo (Demócrata-Cristianos) (EPP)	219
Grupo de la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas en el PE (S&D)	189
Conservadores y Reformistas Europeos (ECR)	71
Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (ALDE)	68
Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE/ NGL)	52
Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea (GREENS/EFA)	51
Europa de la Libertad y de la Democracia (EFD)	45
Grupo Europa de las Naciones y de las Libertades (ENF)	36
No inscritos	20
Total	751

Fuente: Parlamento Europeo. \*Actualizado al 24/02/2018

El análisis de las votaciones realizadas en las sesiones plenarias del PE indica que la respuesta de la UE a la crisis, “(...) incrementó la división respecto de la integración europea en el Parlamento Europeo, a expensas de la línea de conflicto izquierda-derecha” (Otjes y Van der Veer 2016). La investigación de Otjes y Van der Veer indica que las diferencias económicas entre los Estados y los retos que éstas suponen para la integración juegan un papel fundamental en el cambio manifestado en el debate en el PE, que se ha movido desde las líneas ideológicas tradicionales entre Estados hacia el cuestionamiento de la institución misma. Esta es una confirmación a nivel supranacional del fenómeno planteado por Hooghe y Marks (2017) y que mencionamos anteriormente, en el sentido de que las últimas crisis en la UE han profundizado algunas divisiones y fisuras que apenas se mostraban tímidamente con anterioridad y que dan cuenta del grado de cuestionamiento del que es objeto el proceso de integración europeo.

46. “Marine Le Pen logra formar grupo en el Parlamento Europeo un año más tarde”. *El Mundo*. 16 de junio de 2015. Recuperado de <http://www.elmundo.es/internacional/2015/06/16/557fde2922601dcf518b4573.html>

## Consideraciones finales

En este trabajo nos propusimos realizar un breve repaso en torno al concepto del euroescepticismo, y reparamos especialmente en el euroescepticismo de la opinión pública y de los partidos políticos. Con el paso de los años –el ingreso de nuevos Estados miembros y la extensión de las competencias comunitarias a los más variados ámbitos de acción– la integración comenzó a tener dificultades para conseguir el apoyo ciudadano. En general, se argumenta que el final del denominado consenso permisivo dio paso a un euroescepticismo tanto a nivel de las masas como de los partidos políticos.

En particular, lo que podemos afirmar respecto del euroescepticismo partidario es que desde finales del siglo XX, la “cuestión europea” afectó la competencia entre partidos más que cualquier otro tema en particular. Aunque no ha dado lugar a muchos partidos nuevos –en comparación con las cuestiones ambientales que hicieron emerger los partidos verdes, o a la transformación de partidos en Europa del Este luego de la caída del comunismo–, la “cuestión europea” ha afectado a casi cada partido en el continente (Sitter, 2002: 5).

En el pasado, la UE superó momentos complicados gracias a un sistema renovado, un modelo económico neoliberal forjado “a la europea”, que permitió una apertura del mercado junto con el mantenimiento de algunos de los servicios del Estado de bienestar. En ese tiempo, la necesidad de luchar contra la pérdida de competitividad y enfrentar a la globalización logró el consenso alrededor de una integración económica más fuerte y terminó en la promoción del mercado único. Hoy en día, un consenso general sobre una mayor integración europea parece menos alcanzable, particularmente desde que las recetas económicas de Bruselas para la crisis dieron lugar a la aplicación de estrictas políticas de austeridad. Planes como el Pacto Fiscal, el “Six Pack”<sup>47</sup>, el “Two Pack”<sup>48</sup> y la unión bancaria engendraron un sentimiento generalizado de que la UE realmente cuida más el dinero de los bancos que el de sus ciudadanos.

La opinión pública, cada vez más aprensiva en la confianza que emite hacia la UE y sus instituciones, cuya imagen ha caído a niveles históricos, ha hecho sentir su voto de protesta y de frustración en los resultados de diversos comicios llevados a cabo en los últimos años, tanto a nivel nacional (en elecciones legislativas o presidenciales), como a nivel europeo (para elegir a los diputados al parlamento supranacional).

---

47. Constituyen seis propuestas legislativas conocidas como el “paquete de seis medidas”, que reforzó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en varios aspectos.

48. Se trata de un “paquete” de dos medidas legislativas sobre supervisión presupuestaria en vigor desde el 30 de mayo de 2013.

Lo que se constata es que la reacción política frente a la crítica situación económica y los temores frente a la inmigración volcó a los ciudadanos, en la mayoría de los casos, a seguir propuestas electorales antinmigración y antieuropeas. En las elecciones nacionales de diferentes países (Finlandia, Suecia, Dinamarca, Países Bajos, Austria, Grecia, Hungría y Francia, entre otros), los partidos euroescépticos han ganado posiciones, llegando, en varios casos, a convertirse en la segunda o tercera fuerza política a nivel nacional.

En las últimas décadas, la problematización de los temas vinculados a la integración europea ha dado origen o ha potenciado a nuevos partidos minoritarios euroescépticos y ha fomentado divisiones internas en los grandes partidos europeos. Inclusive algunos se atreven a afirmar que los sistemas de partidos en Europa están experimentando una transformación fundamental debido a la erupción de este tipo de “clivaje transnacional”, que enfrenta a los nacionalistas contra los cosmopolitas (Hooghe y Marks, 2017).

En el PE, comparando la composición de la Séptima Legislatura (2009-2014) con legislaturas anteriores, el número de diputados euroescépticos no aumentó ostensiblemente, y seguía estando dentro de las proporciones de euroescépticos que ha tenido el PE históricamente –en particular desde la Cuarta Legislatura–, aunque éstos estaban organizados en nuevos grupos.

Pero fue luego de las últimas elecciones europeas de 2014, marcando un nuevo récord de abstención (57,39%) en toda la UE, que el número de diputados euroescépticos aumentó en la arena supranacional. Comparando la composición inicial de la Octava Legislatura (2014-2019) con las legislaturas anteriores, se comprueba que se trata del Parlamento más euroescéptico de las últimas décadas.

Contrariamente a la opinión en cuanto a que el euroescepticismo de las fuerzas políticas a nivel nacional y europeo se ha incrementado en los últimos años a causa de la crisis económica, el euroescepticismo resiste todo tipo de interpretaciones. Si bien se puede vincular a la situación macroeconómica, elevándose junto con la austeridad y el desempleo y cayendo cuando resurge el crecimiento económico, existen ciertas evidencias que demuestran que las causas del euroescepticismo actual excede este patrón simplista y hunde sus raíces en cuestiones más profundas como la creciente desconfianza ciudadana en las instituciones políticas (tanto nacionales como europeas), y la inexistencia de un sentido de pertenencia europea que dote de sentido al proyecto integracionista.

De todas maneras, para que la dirección del proceso de integración derive en su paralización, retroceso o desintegración, no sólo debemos contar con un PE dominado por fuerzas euroescépticas “duras” sino que las demás instituciones europeas, especialmente aquellas que comparten poderes de liderazgo, ejecución y decisión, deben estar en manos de representantes anti-UE. Es decir, no sólo el PE debe estar dominado por diputados anti-UE o por una lógica de alianzas entre partidos prointegración y antintegración, sino que partidos y fuerzas euroescépticas deben poder llegar al gobierno en diferentes Estados miembros.

La dirección antieuropea de estos gobiernos comportaría, sí, cambios fundamentales en la configuración del Consejo, el Consejo Europeo y la Comisión Europea, debido a las normas de composición de estas instituciones. Este tipo de orientación en las principales instituciones europeas provocaría, entonces, algún movimiento a favor de un proceso de “desintegración”, tendiente a debilitar a la UE, o transformarla en un proceso de cooperación intergubernamental.

Únicamente si importantes porciones de ciudadanos “dan la espalda” al proyecto integracionista en elecciones nacionales eligiendo partidos euroescépticos –en particular en su variante “dura”–, aunque también lo hagan en elecciones de “segundo orden” para diputados al PE, es posible que el rumbo y la esencia de la integración en Europa cambie de manera fundamental.

Mientras tanto, la UE continúa lidiando con la crisis múltiple que la aqueja, aunque la crisis económica parece ir menguando (si bien no aún sus efectos devastadores en el entramado social de algunos Estados miembros), así como la crisis de los refugiados (aunque subsisten miles de refugiados en diferentes países europeos en condiciones de enorme vulnerabilidad). Estas y otras crisis, como la salida del Reino Unido, los atentados terroristas a pequeña escala<sup>49</sup>, los problemas en su seguridad exterior<sup>50</sup>, colocan a la UE en una verdadera encrucijada. Sus Estados miembros prosiguen acomodando fuerzas contestatarias dentro de sus fronteras institucionales democráticas, luchando por devolver a los ciudadanos la confianza y articular una visión renovada.

## Bibliografía

- ALBARES, J. M., CARNERO, C. y VILLAFRANCA, A. (2016). “La coyuntura política de los países europeos: entre las amenazas y las oportunidades”. En LÓPEZ GARRIDO, D. (dir.), *El Estado de la Unión Europea. La encrucijada política de Europa*, Madrid: Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, pp. 17-30.
- ALVAREZ, M. V., (2012). “El euroescepticismo en una Unión Europea en crisis: ¿viejito fenómeno en nuevas odres?”. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, No. 13, pp. 4-17
- ALVAREZ, M. V. (2015). “El euroescepticismo en el Parlamento Europeo. Análisis del comportamiento legislativo y político de los diputados euroescépticos de la Cuarta a la Séptima legislaturas (1994-2014). ¿Cambio o continuidad en la Octava Legislatura (2014 -2019)?”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 52, pp. 67-100.

---

49. O terrorismo emprendedor, tal como lo denomina Jaef en este libro.

50. Por ejemplo en relación a Ucrania y Rusia, como lo plantea en este libro Serra.

- BALE, T., HANLEY, S. y SZCZERBIAK, A. (2010). "May Contain Nuts"? The Reality behind the Rhetoric Surrounding the British Conservatives' New Group in the European Parliament". *The Political Quarterly*, vol. 81, no. 1, pp. 85-98
- BARONIA, N. (2017). *'Not Laughing Now': Nigel Farage, European Identity, and Euroscepticism in the EU*. Institute of European Studies, UC Berkeley.
- BATORY, A. (2009). "The Dog that Did Not Bark? Assessing the Impact of the EU on Party Politics in Hungary". *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 25:4, pp. 427-446
- BENEDETTO, G. (2008). "Explaining the Failure of Euroscepticism in the European Parliament. En TAGGART, Paul; SZCZERBIAK, Aleks (2008). *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*, vol. II *Comparative and Theoretical Perspectives*, Oxford University Press, pp. 127-150.
- CIDOB, (2017). Unión Europea. Un repaso a los 28 gobiernos que componen la Unión. Recuperado de: [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/organismos/union\\_europea/cuales\\_son\\_los\\_gobiernos\\_de\\_la\\_ue\\_partidos\\_coaliciones\\_primeros\\_ministros#](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/organismos/union_europea/cuales_son_los_gobiernos_de_la_ue_partidos_coaliciones_primeros_ministros#)
- CRESPY, A. y VERSCHUEREN, N. (2009). "From Euroscepticism to Resistance to European Integration: An Interdisciplinary Perspective". *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 10, No. 3, pp. 377-393.
- DEUTSCH, K. W. (1963). "Supranational Organizations in the 60's". *Journal of Common Market Studies*, vol. 1, issue 3, pp. 212-218.
- DINAN, D. (2010). *Ever Closer Union: an Introduction to European Integration*. Fourth Edition, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- GÓMEZ-REINO, M. (2009). "Las elecciones europeas de 2009 y el espectro de la extrema derecha". ARI 101/2009 - 25/06/2009, Real Instituto Elcano, Madrid.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. (2010). "Hungria: las elecciones de la crisis". ARI 78/2010 - 27/04/2010, Real Instituto Elcano, Madrid.
- GOTTFRIED, G. (2014). *Continental Drift. Understanding the Growth of Euroscepticism*. Report, London: Institute for Public Policy Research IPPR.
- HIX, S. (2007). "Euroscepticism as Anti-Centralization: A Rational Choice Institutional Perspective". *European Union Politics*, no. 8, pp. 131-150.
- HOOGHE, L. (2007). "What Drives Euroskepticism? Party-Public Cueing, Ideology and Strategic Opportunity". *European Union Politics*, Volume 8 (1), pp. 5-12.
- HOOGHE, L. y MARKS G. (2017). "Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage". *Journal of European Public Policy*, 25:1, 109-135.
- HOOGHE, L. y MARKS, G. (2007). "Sources of Euroscepticism". *Acta Politica* 42, pp. 119-127.
- HOOGHE, L. y MARKS, G. (2005). "Calculation, Community and Cues: Public Opinion on European Integration". *European Union Politics*, Volume 6 (4): pp. 419-443.

- HÖPNER, M. y JURCZYK, B. (2015). "How the Eurobarometer Blurs the Line between Research and Propaganda", MPIfG Discussion Paper 15/6, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Colonia.
- JUNCKER, J.-C. (2016), Estado de la Unión 2016 – Hacia una Europa mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad, Comisión Europea. Recuperado de [https://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016\\_es](https://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_es)
- KATZ, R. S. (2008). Euroscepticism in Parliament: A Comparative Analysis of the European and National Parliaments. En A. SZCZERBIAK y P. TAGGART (eds.). *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism Volume 2: Comparative and Theoretical Perspectives*. Oxford University Press, Oxford, pp. 151-180.
- KOPECKY, P. y MUDDE, C. (2002) The two sides of Euroscepticism. Party positions on European integration in East Central Europe. "European Union Politics 3 (3), pp. 297-326".
- KROUWEL, A. y ABTS, K. (2007). "Varieties of Euroscepticism and Populist Mobilization: Transforming Attitudes from Mild Euroscepticism to Harsh Eurocynism". *Acta Politica* 42, pp. 252-270.
- LECONTE, C. (2010). *Understanding Euroscepticism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- LECONTE, C. (2015). "From pathology to mainstream phenomenon: Reviewing the Euroscepticism debate in research and theory". *International Political Science Review*, Vol. 36(3) 250-263.
- LINDBERG, L. N. y SCHEINGOLD, S. A. (eds.) (1970). *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- MAIR, P. (2007). "Political opposition and the European Union". *Government and Opposition*, Vol. 42, No. 1, pp. 1-17.
- MARKS, G. y WILSON, C. J. (2000). "The Past in the Present: A Cleavage Theory of Party Response to European Integration". *British Journal of Political Science*, vol. 30 (3), pp. 433-459.
- McELROY, G. y BENOIT, K. (2011). "Policy Positioning in the European Parliament". Paper originally presented at the closing PIREDEU conference, Brussels, November 18-19, 2010. Recuperado de [http://www.kenbenoit.net/pdfs/MEPS2010\\_EUP\\_1st.pdf](http://www.kenbenoit.net/pdfs/MEPS2010_EUP_1st.pdf)
- OTERO FELIPE, P. (2011). Congruencia ideológica e Integración Europea: un análisis de los vínculos entre votantes y partidos en Europa. Tesis doctoral. Área de Ciencia Política y de la Administración, Programa Procesos Políticos Contemporáneos, Departamento de Derecho Público General, Universidad de Salamanca.
- OTJES, S. y VAN DER VEER, H. (2016). "The Eurozone crisis and the European Parliament's changing lines of conflict". *European Union Politics*, Vol. 17(2) pp. 242-261.
- RAY, Leonard (2007). "Mainstream Euroscepticism: Trend or Oxymoron?". *Acta Politica* 42, pp. 153-172.

- REIF, K. y SCHMITT, H. (1980). "Nine Second-Order Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results". *European Journal of Political Research*, 8, issue 1, pp. 3-44.
- SERRICCHIO, F., TSAKATIKA M. y QUAGLIA, L. (2013). "Euroscepticism and the Global Financial Crisis". *Journal of Common Market Studies*, Volume 51. Number 1. pp. 51-64.
- SITTER, N. (2002). "Opposing Europe: Euro-Scepticism, Opposition and Party Competition". *SEI Working Paper No 56, Opposing Europe Research Network Working Paper No. 9*, Sussex European Institute.
- SZCZERBIAK, A. y TAGGART, P. (2000). "Opposing Europe: Party Systems and Opposition to the Union, the Euro and Europeanisation". *SEI Working Paper No. 36, Opposing Europe Research Network Working Paper No. 1*, Sussex: Sussex European Institute.
- SZCZERBIAK, A. y TAGGART, P. (2003). "Theorising Party-Based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Causality". *SEI Working Paper no. 69, European Parties Elections and Referendums Network Working Paper no. 12*, Sussex: Sussex European Institute.
- SZCZERBIAK, A. y TAGGART, P. (2008). "Opposing Europe? The politics of Euroscepticism in Europe". En A. SZCZERBIAK y P. TAGGART (eds.) *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism Volume I: Case Studies and Country Surveys*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-15.
- TAGGART, P. (1998). "A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems". *European Journal of Political Research*, vol. 33, pp. 363-388.
- USHERWOOD, S. y STARTIN, N. (2013). "Euroscepticism as a Persistent Phenomenon, *Journal of Common Market Studies*". Volume 51, Issue 1, pp. 1-16
- VERNEY, S. (2011). "An Exceptional Case? Party and Popular Euroscepticism in Greece, 1959-2009". *South European Society and Politics*, Vol. 16 No. 01, pp. 51-79.

## **Eurobarómetros**

- Comisión Europea (2008). *Standard Eurobarometer (EB) 68*. Full report, Brussels, May 2008.
- Comisión Europea (2011). *Standard Eurobarometer (EB) 76*. First results, Brussels, December 2011.
- Comisión Europea (2012a). *Standard Eurobarometer (EB) 77*. Full Report, Brussels, May 2012.
- Comisión Europea (2012b). *Standard Eurobarometer (EB) 78*. Full Report, Brussels, December 2012.

Comisión Europea (2013a). *Standard Eurobarometer (EB) 79*. Full Report, Brussels, May 2013.

Comisión Europea (2013b). *Standard Eurobarometer (EB) 80*. Full Report, Brussels, November 2013.

Comisión Europea (2014a). *Standard Eurobarometer (EB) 81*. Full Report, Brussels, May 2014.

Comisión Europea (2014b). *Standard Eurobarometer (EB) 82*. Full Report, Brussels, November 2014.

Comisión Europea (2017a). *Standard Eurobarometer (EB) 87*. First Results, Brussels, May 2017.

Comisión Europea (2017b). *Standard Eurobarometer (EB) 88*. First Results, Brussels, November 2017.



# La crisis migratoria en la Unión Europea: algunas claves para su análisis multidimensional

Marta Graciela Cabeza

## Resumen

**E**n el año 2015 aumentaron sustancialmente los flujos migratorios que llegaban a la Unión Europea y comenzó a tomar cuerpo la crisis que está teniendo lugar en torno a este fenómeno. En el presente capítulo se repasa: la dimensión política de la crisis, identificando las distintas posturas nacionales frente al conflicto; la dimensión estratégica, a través de un recorrido de los principales aspectos de seguridad; y la dimensión humanitaria, con un abordaje de las principales consecuencias de la crisis sobre la población migrante y las sociedades receptoras. Por último, se completa el análisis con el abordaje de la dimensión económica enumerando, sin pretensiones de agotar el tema debido a su complejidad, los principales desafíos que la crisis de migrantes presenta, en esta faceta, a la Unión Europea.

**Palabras claves:** Migraciones, crisis de refugiados en Europa, Unión Europea

## Introducción

El objetivo central de esta investigación es examinar el actual fenómeno de la crisis migratoria en la Unión Europea (UE) y sistematizar sus atributos y características. Para esto es necesario comprender el proceso histórico en el cual se inserta esta secuencia de acontecimientos y elaborar alguna explicación, identificando intervenciones y objetivos de los actores involucrados. Los actores a los que haremos referencia son, preferencialmente, los gobiernos nacionales europeos y las instituciones comunitarias pero también aparecen, en algunas ocasiones, partidos políticos dentro de diferentes Estados y organizaciones no gubernamentales (ONGs) de alcance global.

Para ayudarnos a pensar los fenómenos analizados recurriremos a conceptos elaborados por los teóricos de la “cosmopolítica”, quienes desde su cosmovisión entienden a la humanidad como una unidad y al individuo como ciudadano del mundo. Ya en la misma génesis del proceso de integración europea pueden reconocerse los lineamientos teóricos del cosmopolitismo moderno: la búsqueda de la paz a través de la instauración de un orden político regional capaz de evitar la guerra entre los Estados y los pueblos. Pero se manifiesta una fuerte contradicción: la figura del extranjero confronta a la política a lo irreductible, a lo no integrable, a lo que se resiste a toda inclusión (Tassin, 2003:52). En este escenario interpretativo el extranjero anuncia lo

que no puede ser cambiado por la acción del hombre y, entonces, el desafío actual de los pueblos europeos es sacar al “extranjero de su barbarie” y “pensar la política dentro de un nuevo esquema espacial que permita entender la espacialidad política no mediante la abolición de las fronteras sino a través del recibimiento del extranjero dentro del espacio de actividad y las responsabilidades cívicas” (Tassin, 2003:52).

Es válido aclarar que no se considera a la crisis migratoria, y menos aún los modos en que ha sido tratada, como un fenómeno aislado sino como una señal, entre tantas, de una crisis más profunda en el proceso de integración europeo que data ya de varios años y que parecería no poder neutralizarse en el corto plazo. La posición superadora del cosmopolitismo, donde no hay extranjeros o donde todos somos extranjeros, no aparece cercana y, por el contrario, pareciera configurarse en lo inmediato, en los diferentes actores involucrados, una visión más pesimista que prevé conflictos, polémicas y enfrentamientos violentos. Para evitarlos, la política tendría que prevalecer ya que el mundo es una totalidad donde no hay problema que no tenga incidencia en el conjunto y “a condición de acoger la extranjería<sup>1</sup> del otro y la propia, el mundo deja de sernos extranjero, y nosotros de ser extranjeros al mundo, así la hospitalidad puede ser el nombre propio de una cosmopolítica” (Tassin, 2003:56). Nutren esta idea las palabras de Kant que funda “el derecho de visita que autoriza a todos los hombres a poder ser parte de las sociedad en virtud del derecho de posesión común de la superficie de la tierra, siendo ésta esférica, los hombres no pueden desperdigarse hasta el infinito, sino que deben tolerarse los unos a los otros, sin que nadie tenga originariamente más derecho que el otro para estar en determinado lugar del planeta” (Kant, 1958). Volveremos sobre estas ideas en el texto para vincular el “derecho a tener derechos” por parte del extranjero con el “derecho de asilo” y los modos actuales –y posibles– de pensar al migrante.

Debido a la complejidad del fenómeno abordado –la crisis migratoria en la Unión Europea–, se considera necesaria la diferenciación de algunas dimensiones, sin pretensiones de exhaustividad, para poder abordar los indicadores o variables en un modo más claro. De este modo, se han identificado cuatro dimensiones sustanciales: la dimensión política, la dimensión estratégica o de seguridad, la dimensión económica y por último, la dimensión humanitaria. Estas dimensiones, lejos de estar divididas y sin comunicación entre sí, muchas veces se superponen y se influyen mutuamente haciendo el análisis más enmarañado y difícil de ordenar.

En cuanto a las fuentes a las que recurrimos podemos identificar un primer círculo de recursos posibles<sup>2</sup>: bibliografía publicada y fuentes de autoridad (fuen-

---

1. La expresión original de la autora en francés *étrangeté* fue traducida como “extranjería” como un concepto a mitad camino entre la noción de extranjero y de extraño.

2. Nos remitimos a los círculos posibles de fuentes que describe De Salazar Serantes, a saber: fuentes secundarias de acceso público, fuentes secundarias de acceso restringido, fuentes documentales y por último, fuentes primarias (De Salazar Serantes, 2003).

tes secundarias) que podemos agrupar en dos grandes bloques: informes de prensa (notas periodísticas, editoriales, entrevistas publicadas en diarios y revistas y análisis periodísticos de informes, anuarios y estadísticas sobre el tema abordado) y artículos de investigadores –académicos o no– que han analizado y estudiado el tema con anterioridad. Por otra parte, utilizaremos también en esta investigación el recurso a un segundo grupo de fuentes secundarias: las documentales. En este caso serán abordadas las reglamentaciones de la Unión Europea, los diarios de sesiones del Parlamento Europeo, las convenciones internacionales y los informes oficiales de organismos internacionales, entre otras.

El recorte temporal identifica al 2015 como uno de los momentos en que recrudece la crisis, y por lo tanto aquí comienza el examen más profundo de los hechos, y cierra el análisis a fines del 2017 para poder concluir con el levantamiento de datos y proceder al análisis de los mismos.

## 1. Contextualización y marco jurídico

Si la intención es reflexionar sobre la crisis migratoria europea actual y conocerla con mayor profundidad es necesario comenzar explicando el Derecho de Asilo. Este derecho fue definido por la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951<sup>3</sup>. Como lo hicieron notar los teóricos del cosmopolitismo, el origen mismo del derecho de asilo como un acuerdo entre Estados, hace que nazca ya con un “pecado original”: sólo una superación de las fronteras permitiría una consideración total y abarcadora de los derechos humanos de los extranjeros, al incluirlos en “la humanidad”. Pero al menos el reconocimiento de este derecho supera la noción del extranjero como barbarie que no podría incluirse ni en la comunidad de “unos” ni en la de “otros”.

El Artículo 1 de la convención enmendado por el Protocolo de 1967 considera refugiado a toda persona *“que, debido a un miedo fundado de ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, membresía de un grupo social o de opinión política en particular, se encuentra fuera de su país de nacimiento y es incapaz, o, debido a tal miedo, no está dispuesto a servirse de la protección de aquel país; o de quien, por no tener nacionalidad y estar fuera del país de su antigua residencia habitual como resultado de tales eventos, es incapaz, debido a tal miedo, de estar dispuesto a volver a éste”*<sup>4</sup>.

Cuando analizamos la aplicación de este derecho en la historia vemos que en el mundo nunca hubo tantas personas en busca de refugio como en 2015 y es por esto

---

3. Este Estatuto entró en vigor el 22 de abril de 1954. En este capítulo se utilizará el concepto de refugiado y el de asilado como sinónimos.

4. La Convención inicialmente limitaba la protección a un periodo de tiempo específico y los Estados podían elegir una cobertura geográfica determinada pero luego en 1967 el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados elimina estas restricciones y hace extensiva la protección sin restricciones temporales o espaciales.

que consideramos a este año como el tiempo en el que se inicia con mayor fuerza la crisis de migrantes que se mantiene hasta la fecha en la que se escriben estas líneas.

Un informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>5</sup> indica que en el 2015 se registraron en todo el mundo más de 65,3 millones de personas forzadas a huir como consecuencia de la persecución, los conflictos armados, la violación de los derechos humanos o la violencia generalizada<sup>6</sup>. De este total, 21,3 millones buscaron refugio en el extranjero (la mayoría de ellos en un país vecino), el resto son refugiados internos, al interior de sus países. Del total inicial, unos 3,2 millones solicitaron asilo y estaban a la espera de una decisión al respecto.

Este mismo informe da cuenta de los países de dónde vienen y hacia dónde van los que buscan refugio en el extranjero. Más de la mitad de los refugiados de todo el mundo proviene apenas de tres países: República Árabe Siria (4,9 millones), Afganistán (2,7 millones) y Somalia (1,1 millón). A ellos se suman 5,2 millones de refugiados palestinos. Los refugiados que llegan a Europa provienen de países donde hay conflictos bélicos o situaciones de inestabilidad política como Siria, Afganistán, Pakistán e Irak; y de países de África con pobreza extrema y/o conflictos internos, como Eritrea, Nigeria, Somalia, Marruecos, Sudán, Gambia y Egipto. También expulsan población que llega a las puertas de Europa países como Nepal, Bután, Sri Lanka y Bangladés.

Como se afirmó anteriormente, el objeto de esta investigación es describir y explicar la crisis migratoria en Europa, pero para ello es necesaria ponerla en contexto: la mayoría de los refugiados en el mundo huye, en primer lugar, a un país vecino. Así, Turquía es el mayor país de acogida (2,5 millones), seguido de Pakistán (1,6 millón), Líbano (1,1 millón) e Irán (979.400)<sup>7</sup>.

Las causas por las cuales estas personas escapan de sus propios países son variadas, algunas más recientes, otras de vieja data. Como mencionamos, la guerra civil de Siria y situaciones de pobreza extrema en Somalia, sirven para mostrar la variedad y complejidad de las distintas realidades.

Si nos remitimos a Europa y miramos la historia de los refugiados en este continente constatamos que durante las décadas del 70 y 80 del siglo XX la cantidad de solicitantes de asilo que llegaba a Europa Occidental permaneció estable: poco menos de 100.000 personas al año<sup>8</sup>.

Luego, a fines de los 80 y en los 90 sufrieron una importante escalada: llegaron casi 700.000 personas en 1992. Este ascenso se explica, en gran parte, por la primera

---

5. "Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir". ACNUR, 2015. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627>

6. "Desde que en 2011 ACNUR anunciara la cifra récord de 42,5 millones de personas desplazadas por la fuerza en el mundo, estos números no han hecho más que crecer cada año, desde 45,2 millones en 2012 a 51,2 en 2013 y 59,5 en 2014. Esto supone un incremento de más del 50% en los últimos cinco años." Idem supra.

7. Idem supra.

8. "El próximo reto de Europa". Revista *Refugiados* n° 123, pp. 4-10. 2004. ACNUR.

guerra de la ex Yugoslavia y los grupos de personas que se veían en la necesidad de migrar huyendo de la zona en conflicto<sup>9</sup>. En el 2015, y con este sólo dato se justifica ya hablar de crisis, entraron en la UE aproximadamente 1.006.000 personas de las cuales 942.000 solicitaron asilo político<sup>10</sup>.

Al tomar en cuenta uno de los flujos más importantes y mirar el Mediterráneo, los datos indican que durante todo el 2016 desembarcaron en Italia provenientes del norte de África 180.000 inmigrantes<sup>11</sup>, en una alarmante oleada que ya superó los flujos de personas movilizados durante la Segunda Guerra Mundial.

Los informes de prensa daban cuenta de llegadas diarias de, en promedio, unos 2.000 refugiados y migrantes a la UE, pero hay días en los que se ha llegado a contabilizar alrededor de 6.000 personas<sup>12</sup>.

Entre los países europeos más afectados por los flujos migratorios, dado su condición de fronteras externas de la UE, están España, Grecia e Italia pero también los países de la frontera oriental europea, como Hungría, Chequia, Eslovaquia y Rumanía están siendo muy presionados.

En Grecia e Italia más de 160.000 personas se encontraban esperando que se resolviera su situación legal. En ambos países los centros de acogida están saturados y es fuerte la tensión social que origina la llegada de seres humanos en flujos así de importantes<sup>13</sup>.

El marco jurídico europeo con que el que se intenta enfrentar esta situación compleja y variada es el Reglamento de Dublín. Pero una vez más advertimos que las propuestas legislativas se muestran insuficientes, sin capacidad de ofrecer soluciones completas. Es así que se genera la crisis migratoria, en la imposibilidad de encontrar un marco adecuado para encauzar los fuertes movimientos de personas que escapan en busca de un destino mejor.

Los antecedentes de la legislación europea que está vigente en la actualidad se pueden encontrar en la Convención de Dublín de junio 1990 cuando se firma el Reglamento de Dublín que entró en vigencia el 1 de septiembre de 1997. Un poco antes el Tratado de Maastricht de 1992 autorizaba a los Ministros de Justicia e Interior de los Estados Miembros a crear un marco legal para un programa de asilo a nivel europeo.

---

9. Ídem supra.

10. Datos de la OIM. Página oficial [www.iom.int](http://www.iom.int)

11. Ídem supra.

12. Triana, Javier. "La cifra de refugiados e inmigrantes llegados a Europa en el 2015 ya supera el millón". *El Periódico*, 22 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20151222/la-cifra-de-refugiados-e-inmigrantes-llegados-a-europa-en-el-2015-ya-supera-el-millon-4771554>. Fecha de consulta: 12/10/2016.

13. "Grecia reubicará hoy a 300 refugiados del Pireo en el centro de Skaramagá", *La Vanguardia*, 28 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/politica/20160428/401425914746/grecia-reubicara-hoy-a-300-refugiados-del-pireo-en-el-centro-de-skaramaga.html>. Fecha de consulta: 02 de septiembre de 2016. "El sistema de acogida de inmigrantes de Italia se precipita hacia el colapso", *La voz de Galicia*, 07 de octubre de 2016. Disponible en: [https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/internacional/2016/10/07/sistema-acogida-inmigrantes-italia-precipita-colapso/0003\\_201610G7P22991.htm](https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/internacional/2016/10/07/sistema-acogida-inmigrantes-italia-precipita-colapso/0003_201610G7P22991.htm). Fecha de consulta: 22/10/2016.

Posteriormente, el Tratado de Ámsterdam de 1997 establece el marco legal para el desarrollo de los programas comunes de asilo en el marco de la UE. A partir de este Tratado, la cuestión de la migración comienza a ser competencia de la UE ya que se vincula a la libre circulación de personas, cuestión perteneciente a lo que entonces se denominaba primer pilar. Se enumeran entre los objetivos de la Unión Europea al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración (junto con la prevención y la lucha contra la delincuencia)<sup>14</sup>. Los Estados miembros se proponen adoptar, en un plazo de cinco años, medidas comunes referidas al asilo.

En el 2003 el Reglamento de Dublín fue reemplazado por el denominado Reglamento de Dublín II (Reglamento (CE) n° 343/2003), y luego actualizado una vez más en el año 2013 dando lugar al Reglamento de Dublín III (Reglamento (UE) N° 604/2013), que se basa en el mismo principio de los dos instrumentos anteriores y otorga la responsabilidad del examen de la solicitud de protección internacional al primer Estado miembro donde se tomaron las huellas dactilares o donde se haya presentado la solicitud.

En otras palabras, dispone que la solicitud para pedir asilo sea examinada en el Estado por el cual el migrante ha entrado a la Unión Europea, donde además, y no menos importante, debe quedarse hasta que su pedido obtenga una respuesta definitiva.

Uno de los principales objetivos de este Reglamento es evitar que un postulante presente solicitudes de asilo en varios Estados miembros a la vez, pero estas disposiciones provocan una gran presión para Italia y Grecia, como también sobre los Estados del este de la Unión –Hungria, Chequia, Eslovaquia y Rumanía–, países que funcionan como entrada a la Unión Europea y que deben alojar a grandes grupos de personas en los Centros de Acogida donde la espera puede demorarse meses y hasta años.

Estas temáticas son complejas por el hecho que el control sobre la inmigración siempre fue un tema delicado y un elemento fundamental de la soberanía estatal, y los miembros de la UE no han sabido marcar una nueva dirección al respecto. Sigue siendo una prerrogativa del Estado Nacional conceder el carácter de refugiado a los perseguidos pero a su vez el fenómeno migratorio es transnacional y pertenece al tipo de cuestiones que requiere de una respuesta global, ya que trasciende las fronteras nacionales. Y justamente por la mayor conciencia que se toma de la globalidad de estas temáticas es que el propio concepto de soberanía comienza a cambiar, dando paso a lo que Beck llama “segunda modernidad”. La soberanía estatal comienza a perder su carácter de perpetua y absoluta y el poder político y económico empieza a fragmentarse. Veinte años atrás Beck ya hacía notar que los Estados nacionales “se enredan en un mar de contradicciones” en el intento de mantenerse aislados y a su

---

14. Artículo 1, primera parte, Tratado de Ámsterdam.

vez con la necesidad de atraer capitales y mano de obra calificada lo que los obliga a interactuar con los otros Estados aceptando limitaciones y concesiones en su accionar (Beck, 1998:20).

Vemos entonces la dualidad entre la responsabilidad estatal, con soberanías en metamorfosis, y la necesidad de respuestas conjuntas y regionales para dar respuesta a fenómenos globales. El impacto de los movimientos de personas atraviesa las fronteras nacionales y exige respuestas integrales. Los Estados no pueden –o muchas veces no quieren– dar una solución individual al desafío que les presentan los flujos migratorios. Es por esto que se lanzan iniciativas regionales pero las mismas resultan parciales y se siguen demostrando insuficientes. Desde los postulados del derecho cosmopolita, constatamos que no se llega siquiera a lograr la aplicación del derecho de asilo en modo eficaz, como un derecho de recepción o como el principio de una hospitalidad política.

Continuando con el repaso de la legislación europea sobre asilo, el 13 de mayo de 2015 es presentada la “Agenda Europea en materia de Inmigración” donde se intentan establecer algunas de las líneas de acción sobre la distribución de los migrantes entre los países de la Unión a través de un sistema de cuotas o contingentes, la intensificación de las operaciones contra los traficantes de seres humanos, el fortalecimiento de las operaciones de vigilancia (a través de la Agencia FRONTEX) y la facilitación de la reinserción en la UE de aquellas personas que son reconocidas como refugiados y que se encuentran en terceros países (esto sucede especialmente en Jordania y Turquía). El sistema de cuotas de reparto de los demandantes de asilo sigue criterios de distribución que tienen en cuenta el Producto Bruto Interno (PBI) de cada país, su tasa de desempleo y el tamaño de su población, además de los esfuerzos realizados por dar respuesta a la crisis. El nuevo reparto, como un mecanismo de emergencia, intenta que todos los países europeos se sumen al esfuerzo que están realizando Alemania, Suecia, Francia, Italia y Gran Bretaña, los cinco países que más han ayudado con algún tipo de protección en esta crítica coyuntura<sup>15</sup>.

Por su parte, entre las responsabilidades de la agencia FRONTEX está coordinar la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores, ayudar a los mismos en la formación de guardias fronterizos nacionales y realizar análisis de riesgo. Además, proporciona a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno y ofrece asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores.

Otras instancias transnacionales que intentan colaborar con la resolución de la crisis migratoria son las diferentes agencias de Naciones Unidas como el mencionado ACNUR y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Las

---

15. “Acuerdo la UE una cuota de refugiados por países”. Diario *La Nación*, 14 de mayo de 2015. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1792610-acuerda-la-ue-una-cuota-de-refugiados-por-paises>. Fecha de consulta: 15/08/2016.



que intentan tomar protagonismo son las instituciones de la modernidad (Giddens, 1995:10) que modelan el “yo” a través de nuevos mecanismos de identidad, y deberían constituirse en los nuevos mecanismos de participación a través de los cuales se podría comenzar a superar la tradicional idea del extranjero como barbarie.

En septiembre del 2015 el ACNUR efectúa una declaración sobre la crisis de desplazados en Europa donde clarifica una cuestión esencial para comprender y dar respuestas a la situación: Europa se encuentra frente a una crisis de refugiados, y no sólo un fenómeno migratorio, porque las personas huyen para salvar sus vidas. No se trata solamente de migrantes económicos que optan por nuevos destinos para mejorar su bienestar o encontrar nuevas posibilidades laborales, si bien es cierto que éstos dan cuenta de una parte de los flujos, sino también –y fundamentalmente– de personas cuyas vidas están en peligro y deben buscar un nuevo lugar para vivir seguros.

El ACNUR, luego de esta caracterización de la situación, llama a un trabajo conjunto más comprometido e integral: “Europa no puede continuar respondiendo a esta crisis con un enfoque fragmentado o gradual. Ningún país puede hacerlo en solitario, pero al mismo tiempo, ningún país puede negarse a cumplir su parte. Es imperiosa una estrategia común, basada en la responsabilidad, la solidaridad y la confianza”<sup>16</sup>. Además, menciona la exigencia de enfrentar a las “mafias” que lucran con el tráfico de personas, el necesario apoyo a programas de reubicación a gran escala, la búsqueda de nuevas oportunidades legales para proteger a las personas que lleguen a Europa y la necesidad de garantizar la reunificación familiar, como líneas de acción ineludibles para comenzar a dar respuesta a esta problemática.

## 2. Dimensiones analíticas de la crisis de refugiados

### 2.1. Dimensión política o abordaje de las cuestiones políticas

La postura de los distintos gobiernos nacionales europeos frente a la crisis migratoria ha estado lejos de ser unificada y consensuada, a pesar de las recomendaciones de las organizaciones internacionales que se han manifestado al respecto. Se configura así una división entre los países miembros con distintas visiones sobre el fenómeno: por un lado ha habido países que han intentado –con mayor o menor éxito– cerrar sus fronteras y han implementado políticas migratorias restrictivas (Hungría ha construido una valla de 175 km en su frontera con Serbia<sup>17</sup>, y Reino Unido ha construido una muralla de hormigón en Calais, la frontera con Francia<sup>18</sup>), por el otro, ha habido naciones –algunas

---

16. Declaraciones de António Guterres, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Página oficial de ACNUR. Disponible en <http://www.acnur.org/noticias/noticia/alto-comisionado-pide-a-europa-un-esfuerzo-comun-ante-la-actual-tesis-de-refugiados/> Fecha de consulta: 12/12/2016.

17. “Hungría termina su kilométrica valla anti-inmigrantes”. Diario *El Mundo*, 29 de agosto de 2015. Disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/29/55e1f60c268e3e83128b4578.html>. Fecha de consulta 02/09/2017.

18. “Britain to build the ‘Great Wall of Calais’: Taxpayers will pay £2million for 13ft high, one-mile long concrete bar-

menos– que han enviado mensajes de unidad y de alerta ante repliegues nacionalistas con propuestas más comprensivas y humanitarias para la recepción de migrantes, como lo hicieron al menos inicialmente Alemania, Italia, Luxemburgo y Austria.

Si intentamos agrupar a los países con posiciones análogas frente a la situación crítica de los refugiados notamos que con una postura bastante similar frente al fenómeno migratorio se ha conformado el denominado “grupo de Visegrado” es decir Polonia, Chequia, Eslovaquia y Hungría, que rechazaron abiertamente la mencionada solución de contingentes o cuotas propuesta por la UE<sup>19</sup>.

En el caso de Hungría, el 2 de octubre de 2016 se realizó un referéndum para consultar con la población el acuerdo o rechazo de los contingentes de migrantes que, según la Unión, cada país debía aceptar. Se impulsaba desde el Estado nacional un rechazo a la propuesta para contar así con mayor respaldo popular a la postura política restrictiva. Los ciudadanos húngaros fueron llamados a responder: “¿Quiere que la Unión Europea disponga, sin el consentimiento del Parlamento (de Hungría), sobre el asentamiento obligatorio de ciudadanos no húngaros en Hungría?”. La consulta no tuvo validez legal por no alcanzar el mínimo requerido de votos, el 50 % del padrón, ya que sólo se presentó el 40% de los habilitados para votar, pero el resultado arrojó un abrumador triunfo de la negativa a aceptar las cuotas de migrantes<sup>20</sup>.

Como consecuencia de la posición poco solidaria frente a esta problemática hasta se amenazó en Bruselas con una discusión sobre las ayudas financieras de la UE a los países del Este de Europa que se nieguen a acoger a refugiados<sup>21</sup>.

Se debe tener en cuenta, además, que las menores prestaciones sociales que estos países pueden o desean ofrecer a los migrantes, en comparación con el resto de los países de Europa occidental, hacen que sean efectivamente menos atractivos y que los utilicen sólo como acceso al territorio europeo para luego intentar proseguir hacia países más atrayentes económica y socialmente.

Por otro lado, se configura un grupo levemente más aperturista, conformado por Alemania, Italia<sup>22</sup>, Luxemburgo y Austria (y quizás, fuera de la UE, Turquía, con muy diferentes roles y objetivos). Pero igualmente los gobiernos de estos países no

---

rier along motorway to stop migrants sneaking across the Channel”. *The Mail On line*, 6 de septiembre de 2016. Disponible en <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3776897/Britain-build-Great-Wall-Calais-Taxpayers-pay-2million-13ft-high-one-mile-long-concrete-barrier-migrants-out.html>. Fecha de consulta 08/09/2017.

19. “Hungría y Eslovaquia siguen negándose a recibir refugiados”. *DW* 6 de septiembre de 2017. Disponible en <http://www.dw.com/es/hungr%C3%ADa-y-eslovaquia-siguen-neg%C3%A1ndose-a-recibir-refugiados/a-40388739>. Fecha de consulta 08/09/2017.

20. “Hungría: El 98% de los participantes votan contra las cuotas de refugiados en un referéndum inválido”. *RT*. 2 de octubre de 2016. Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/220265-hungria-referendum-refugiados-ue>. Fecha de consulta: 08/09/2017.

21. Declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Jean Asselborn. Política de refugiados: una pelea infinita”. *DW*, 15 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.dw.com/es/pol%C3%ADtica-de-refugiados-una-pelea-infinita/a-19050359>. Fecha de consulta 02/09/17.

22. Por lo menos hasta la conformación del gobierno de la Liga y el Movimiento Cinco Estrellas, en mayo de 2018.

tienen un camino libre de obstáculos cuando se relacionan con otras posturas políticas al interior de sus propios países o con la opinión pública nacional, donde siempre, en mayor o menor medida según los países, hay voces en contrario.

De todas maneras, estas posturas aperturistas no han sido de ningún modo estáticas y unidireccionales. El caso de Alemania es ejemplificador de estos vaivenes. Cuando las tensiones en torno al tema de los refugiados llegaron a un punto muy intenso durante los meses de agosto y septiembre del 2015, se produjo la “desobediencia positiva” de Alemania, que dejó de aplicar el Reglamento de Dublín declarando que atendería todas las solicitudes independientemente del Estado de donde proviniesen, sin implementar la indicación que asigna al Estado que tome los datos personales la obligación de dar el derecho de asilo. Pero, con posterioridad, esta postura tan claramente aperturista tuvo su contramarcha con decisiones de la canciller Ángela Merkel, quien se vio obligada a negociar con las diferentes fuerzas políticas al interior de su gobierno.

Así, y si bien Alemania inicialmente mostró una posición más aperturista y comprensiva para con los migrantes, en el 2017, año electoral (en septiembre del 2017 hubo elecciones legislativas y Merkel consiguió su cuarto mandato) esta actitud giró hacia un mayor endurecimiento de las políticas: avanzó un proyecto de ley aprobado en el Consejo alemán de Ministros y elaborado por los Ministerios de Interior y Justicia por el cual los solicitantes de asilo serán sometidos a nuevas exigencias, entre ellas la revisión de sus computadoras y teléfonos celulares (esto se relaciona directamente con el temor de atentados terroristas por parte de fanáticos que puedan mimetizarse con los migrantes). Además, el proyecto de ley propone acelerar el envío a sus países de orígenes de aquellas personas a quienes se les ha rechazado la petición de asilo.

Este endurecimiento aparece luego del atentado en Berlín del 19 de diciembre de 2016 en un mercado navideño donde un camión conducido por un fanático yihadista dejó 12 muertos. Esta ley, de aprobarse, implementaría el uso de tobilleras electrónicas para vigilar a aquellos considerados potenciales terroristas extranjeros, facilitaría el ingreso a prisión de los sospechados como terroristas y aumentaría el período de tiempo en que pueden permanecer detenidos a la espera de su expulsión del país<sup>23</sup>.

Con una visión más general, podemos afirmar que las respuestas a la crisis migratoria a nivel comunitario fueron parciales, tibias e insuficientes. Bavone (2016) sostiene que es justamente la búsqueda de la “unión a toda costa” lo que provoca la “incapacidad de dar una respuesta armónica y concreta a la gestión de los flujos migratorios provenientes del Medio Oriente y del Magreb” por parte de la Unión Europea.

---

23. “Polémica ley permitiría en Alemania acceder a celulares de refugiados”. *DMZ*, 22 de febrero de 2017. Disponible en: <http://deutsche-mexikozeitung.com/es/alemania/polemica-ley-permitira-en-alemania-acceder-a-celulares-de-refugiados/>. Fecha de consulta: 22/09/2017.

Los intentos de dar una respuesta al fenómeno migratorio se articularon a través de la Agenda Europea de Migración que implementó, como se mencionó más arriba, planes de emergencia para reubicar a 160.000 personas necesitadas de protección internacional desde los Estados miembros más afectados hacia otros Estados miembros de la UE.

Según declaraciones oficiales, en el 2016 la Agencia Europea de Migración ha triplicado la presencia en el mar, multiplicando los recursos y activos asignados a las operaciones conjuntas de FRONTEX Poseidón y Tritón. Además, según las mismas fuentes, se han redoblado los esfuerzos en la lucha contra los traficantes y el desmantelamiento de las organizaciones de trata de seres humanos<sup>24</sup>.

La Unión Europea es también el primer donante de ayuda humanitaria en Siria. La Comisión Europea y los Estados miembros han movilizado unos 4.000 millones de euros en ayuda humanitaria, económica, de desarrollo y de estabilización destinada a los sirios en su país, así como a los refugiados y sus comunidades de acogida en los países vecinos: Líbano, Jordania, Irak, Turquía y Egipto. También se han asignado 1.800 millones de euros de la UE para crear un fondo fiduciario de emergencia en favor de la estabilidad y la lucha contra las causas profundas de la migración irregular en África.

De esta manera podemos percibir cómo, en algunas ocasiones, los fenómenos sociales impulsan los cambios en la legislación, la que se configura muchas veces en un sentido contrario al que pretenderían algunos políticos y algunas autoridades. En otros casos, la voluntad de los pueblos queda enmascarada detrás de la voluntad de los sectores más poderosos: recordemos que las decisiones comunitarias siguen estando impregnadas de cierto déficit democrático. En definitiva, sería necesaria una ciudadanía europea con mayor grado de interés y participación en las decisiones de sus instituciones, lo que dependerá del conocimiento e información sobre el fenómeno migratorio a la que puedan y quieran acceder.

## ***2. 2. Dimensión estratégica y de seguridad***

Cuando hablamos de la dimensión estratégica y de seguridad de la crisis migratoria europea actual es inevitable hacer nuevamente referencia a la vinculación entre terrorismo<sup>25</sup> y migración, esta vez para analizar cuál ha sido la actitud de los países miembros de la UE ante los golpes terroristas de los fundamentalistas. Las

---

24. Comunicado de prensa de la Comisión Europea “Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración”, Bruselas, 23 de septiembre de 2015. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5700\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_es.htm). Fecha de consulta: 05/03/17.

25. En esta misma obra la problemática del terrorismo en la Unión Europea en los últimos años es abordada en profundidad en el capítulo a cargo de Jorge Jaef.

respuestas europeas a la crisis están influenciadas por esta amenaza permanente que afectó fuertemente el abordaje de la cuestión migratoria, y este es un elemento que se podría considerar novedoso, no presente en anteriores situaciones donde los flujos migratorios forzaban las fronteras europeas. Aunque la relación entre migración y delito ya estaba presente en el Acuerdo de Schengen<sup>26</sup> y siempre hubo cierta sospecha hacia los extranjeros, nunca se estableció el vínculo entre ambos fenómenos con la intensidad actual.

Vinculado a esta temática, volvemos a encontrar un elemento básico de la soberanía estatal: el resguardo y la protección del territorio nacional. Y es justamente este territorio que muestra su vulnerabilidad ante los atentados, porque ya no se necesita tener detrás un grupo sólidamente organizado sino que es suficiente que algún individuo identificado con la causa fundamentalista decida inmolarse y atacar a la población.

La protección del territorio nacional en la Unión Europea había cedido su rigidez con el Acuerdo de Schengen pero ahora los Estados se sienten deseosos de volver a retomar el control estatal tradicional. Al respecto, la Unión Europea aclara que “la reintroducción temporal de los controles fronterizos(...) por algunos Estados miembros puede justificarse en situaciones de crisis(...) pero nunca puede ser más que una medida a corto plazo”<sup>27</sup>.

En diversas ocasiones ha habido una vinculación infundada entre la entrada masiva de migrantes con los atentados terroristas que han tenido lugar en Europa en los últimos tres años. Para citar un caso, el gobierno polaco había asegurado que su país recibiría a hasta 11.500 refugiados en el curso de los próximos años. Los primeros cien ciudadanos sirios debían llegar a Polonia a finales de marzo del 2016; un total de 400 debían radicarse en su territorio de marzo a diciembre de 2016. Pero un día después de los ataques con explosivos perpetrados en Bruselas el 22 de marzo del 2016 (que dejaron como saldo 34 muertos y más de 200 heridos), la Primera Ministra, Beata Szydło, anunció que Polonia no acogería a un solo refugiado más<sup>28</sup>. Se observa así que los argumentos racionales pierden peso frente al uso instrumental de las emociones activadas por el atentado, a pesar de que el número de refugiados que se preveía acoger fuera sumamente modesto. Por su parte, el ministro de Exteriores húngaro ha alegado sin matices que el peligro de sufrir atentados terroristas ha aumentado debido a la inmigración descontrolada<sup>29</sup>. Y frente a esta postura no hay

---

26. Este acuerdo ha entrado en vigor en 1995 y a partir del mismo varios países de Europa suprimieron los controles en las fronteras interiores (entre esos países) y trasladaron esos controles a las fronteras exteriores, con terceros países.

27. Comunicado de prensa de la Comisión Europea “Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración”, Bruselas, 23 de septiembre de 2015. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5700\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_es.htm). Fecha de consulta: 05/03/17.

28. “Bruselas: el nuevo pretexto de Europa Oriental” DW, 15 de febrero de 2016, disponible en: <http://www.dw.com/es/bruselas-el-nuevo-pretexto-de-europa-oriental/a-19141624> Fecha de consulta: 05/05/17.

29. Ídem supra.

una voz firme que se oponga sino que hay una “ausencia de voz” (Onghena, 2015). Al menos el ACNUR, casi en solitario, les recuerda a los líderes europeos que “no es incompatible proteger las fronteras con proteger refugiados”<sup>30</sup>.

La crisis migratoria por la que está atravesando la UE no sólo deja en evidencia la falta de supranacionalidad en estas cuestiones sino también la poca coordinación intergubernamental y la falta de coordinación regional en inteligencia, entre otros ámbitos. Esto quedó nuevamente en evidencia al conocerse los primeros datos de la investigación del mencionado atentado en el aeropuerto y el metro de Bruselas del 22 de marzo 2016. El suicida que terminó con su vida en el subterráneo, Khalid El Bakraoui, era buscado por Francia como cómplice de los atentados de París (en noviembre 2015 en el Teatro Bataclan y varios lugares más, con un saldo de 137 muertos) sin que Bélgica estuviera al tanto, hasta que ya fue demasiado tarde. Los vínculos entre los dos atentados son muchos y demuestran ausencia de coordinación regional y muy escaso intercambio de información entre los Estados miembros.

No existen herramientas suficientes para que los investigadores puedan actuar en conjunto a nivel europeo según Leandro Di Natala, especialista del Centro Europeo de Inteligencia y Seguridad Estratégica<sup>31</sup>. Las fallas en esa coordinación podrían basarse en la debilidad de dos pilares fundamentales de la cooperación en inteligencia: desarrollo de la legislación y aumento de la inversión, necesarias ambas para dar una respuesta sincronizada y efectiva a las amenazas terroristas.

A diferencia de lo que pasa con la política económica desde la instauración del euro, la seguridad no se ha llegado a implementar plenamente desde el marco comunitario y se decide a nivel nacional, con una enorme disparidad entre los países. No sólo hay diferencias en el modo de abordaje de estas problemáticas entre los miembros de la Unión Europea sino que también el camino realizado por cada gobierno no está exento de contradicciones y alteraciones en la definición del interés nacional: Bélgica había recortado en un 9% su presupuesto de seguridad en el 2015, como resultado de las presiones por la crisis económica y financiera, y su gobierno fue muy criticado a posteriori de los atentados por esta decisión. De hecho, tras los ataques de París, el gobierno belga anunció 400 millones de euros de presupuesto extra para seguridad<sup>32</sup>.

En el 2015 los 28 países de la UE destinaron en conjunto 250.000 millones de euros a seguridad interior, incluyendo inteligencia, lucha contra el terrorismo, cár-

---

30. “Datos que desmontan falsos mitos y leyendas sobre la inmigración”. *Huffpost*, 29 de noviembre de 2015. Disponible en: [http://www.huffingtonpost.es/2015/11/29/mitos-falsos-migracion\\_n\\_8398132.html](http://www.huffingtonpost.es/2015/11/29/mitos-falsos-migracion_n_8398132.html). Fecha de consulta 06/02/2017.

31. “En Europa, después del luto llega la desunión”. *La Nación*, 27 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1883470-indefensa-en-europa-despues-del-luto-llega-la-desunion>. Fecha de consulta 06/03/2017.

32. “Los ocho (incomprensibles) fallos de seguridad de Bélgica”. *El Español*, 29 de marzo de 2016. Disponible en: [https://www.elespanol.com/mundo/20160329/113238795\\_0.html](https://www.elespanol.com/mundo/20160329/113238795_0.html). Fecha de consulta: 05/05/2017.

celes y policías<sup>33</sup>. Se suele comparar esta cifra con el gasto estadounidense, 22% más alto con una población significativamente menor.

Pero al margen de este gasto estatal que nutre los presupuestos nacionales de defensa, la Unión Europea tendría responsabilidades supranacionales al respecto. Luego de la firma del Tratado de Lisboa y la desaparición del sistema basado en “pilares”, la cooperación en inteligencia pasó a ser un objetivo regional. Aun así, la única agencia de seguridad común, con funciones limitadas, es la Oficina Europea de Policía (EUROPOL). Sus fondos no llegan al 1% del total que gastan los países en protegerse y sólo en enero del 2016 se decidió la creación, dentro de la misma, del Centro Europeo contra Terrorismo<sup>34</sup>, que dispone de entre 40 y 50 expertos que deben recolectar y evaluar información sobre sospechosos. El objetivo de este centro es incrementar el intercambio de información y la coordinación operativa entre los diferentes organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Con los resultados limitados de la coordinación policial se evidencia nuevamente que poco se logrará si no se piensa en un “mundo único, con un marco de experiencia unitario” (Giddens, 1995:13) donde “la influencia de acontecimientos distantes sobre sucesos próximos” se ha convertido en algo frecuente. En este mundo único que genera nuevas formas de fragmentación y dispersión, la interacción entre lo local y lo universal es una de las características de la modernidad reciente y por lo tanto de las instituciones modernas.

Como respuesta a la crisis, y según la Comisión Europea, se habrían redoblado los esfuerzos en la lucha contra los traficantes de personas y la destrucción de las organizaciones de trata de seres humanos. Asimismo, se habría intentado hacer más difícil el acceso a los barcos baratos con la consiguiente reducción del número de personas que arriesgan su vida a bordo de embarcaciones no aptas para la navegación, estabilizando la ruta del Mediterráneo central<sup>35</sup>.

La implosión de la guerra en Siria con la conocida expulsión de población, además de generar un nuevo colapso de las políticas migratorias europeas, hizo que cambiaran las realidades geopolíticas y de seguridad que se habían establecido en la región con consecuencias sobre las prioridades políticas de cada país. En la perspectiva de Italia, por ejemplo, los principales focos de actuación deberían girar en torno

---

33. “En Europa después del luto llega la desunión”, Diario *La Nación*, 27 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1883470-indefensa-en-europa-despues-del-luto-llega-la-desunion>. Fecha de consulta: 05/05/2017.

34. “EUROPOL pone en marcha el Centro Europeo Contra el TERRORISMO (ECTC)”. Nota de prensa del Departamento de Seguridad Nacional del Gobierno de España, enero 2016. Disponible en: <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/europol-pone-marcha-centro-europeo-contra-terrorismo-ectc> Fecha de consulta: 12/12/2016.

35. Comunicado de prensa de la Comisión Europea “Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración”. Bruselas, 23 de septiembre de 2015. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5700\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_es.htm). Fecha de consulta: 05/03/17.



al Mediterráneo, con la transición en el norte de África y el proceso de paz de Oriente Próximo. Pero estas zonas donde Italia pretende poner sus mejores esfuerzos –particularmente Libia y los migrantes que llegan a sus costas meridionales, trayendo también los esfuerzos europeos para actuar en conjunto–, perdieron capacidad de atención con la implosión del caso sirio y el efecto sobre los flujos de personas que irrumpen en las fronteras orientales de la Unión. Así, se vuelven a dibujar las estrategias geopolíticas de la región, con nuevos ejes y centros de interés.

Por otra parte, ante el recrudecimiento de la situación en el mar Egeo, el 16 de marzo de 2016 se firmó una declaración conjunta entre los Estados Miembros de la Unión Europea y Turquía con el objetivo de frenar la llegada de migrantes irregulares a las costas griegas. Según el acuerdo, Ankara debía evitar los cruces del mar Egeo y Grecia debía expulsar a Turquía a toda persona que llegue de forma irregular a su territorio.

Los puntos principales de esta Declaración son los siguientes: a) Todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía; b) Los migrantes que lleguen a las islas griegas serán debidamente registrados y las autoridades griegas tramitarán toda solicitud de asilo individualmente, de acuerdo con la Directiva sobre procedimientos de asilo; c) Los migrantes que no soliciten asilo o cuya solicitud se haya considerado infundada o inadmisible serán retornados a Turquía; d) Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la Unión<sup>36</sup>.

El acuerdo prevé la devolución a Turquía, por parte de Grecia, de todo inmigrante que no califique para recibir asilo político. Por cada inmigrante devuelto, la UE acepta reubicar a un refugiado sirio desde Turquía, hasta un máximo de 72.000. Este acuerdo representa, según algunos analistas, una victoria política para Turquía, que intentó por todos los medios reactivar el proceso de integración a la UE durante los últimos cinco años. Como contrapartida a la recepción tanto de migrantes económicos como de candidatos al asilo –sobre todo ciudadanos sirios–, Ankara también recibirá una primera remesa de 3.000 millones de euros que deberán ser destinados a mejorar la situación de los refugiados en Turquía. Además, la UE facilitará los visados a los turcos a partir de junio y abrirá varios capítulos para la negociación de su adhesión a la UE.

Es decir, que por cada refugiado sirio que llegó a la UE vía el mar Egeo y es enviado a Turquía, un sirio que reside en los campos de tránsito turcos será aceptado en Europa. Las autoridades turcas se comprometieron a tratar a todos los migrantes

---

36. Tribunal General de la Unión Europea. Comunicado de Prensa nº 19/17, Luxemburgo, 28 de febrero de 2017.

en el marco de la ley, con garantías de que los que soliciten el asilo no serán devueltos a sus países de origen.

Como queda dicho, la declaración conjunta UE-Turquía decide que todos los inmigrantes y refugiados llegados a las islas griegas después del 20 de marzo del 2016 serían devueltos a suelo turco. Como resultado de este acuerdo el número de cruces ilegales de fronteras se ha mantenido en un nivel bajo y el número de vidas humanas perdidas en el mar Egeo ha disminuido significativamente. De todas maneras, la cantidad de personas que llegan a Grecia sigue siendo mayor que la que regresa a Turquía, lo que ejerce una gran presión sobre las instalaciones de los puntos críticos en las islas<sup>37</sup>.

El pacto entre Bruselas y Ankara no ha dejado de ser criticado por razones éticas y humanitarias desde que entró en vigor. Además, Ankara continúa con la construcción de un muro que separará sólidamente a Turquía de Siria<sup>38</sup>. Oficialmente, el proyecto busca evitar el contrabando y los cruces ilegales de la frontera, pero activistas de derechos humanos alegan que obstruye la huida de refugiados sirios.

La cuestión es sumamente complicada porque, además, la UE ha acusado reiteradamente al Gobierno turco de ser demasiado laxo en sus controles fronterizos y, en consecuencia, de permitir el paso de terroristas desde Turquía hacia Siria para unirse a grupos como el Estado Islámico (EI)<sup>39</sup>.

El acuerdo supone –sin demostrarlo con certeza (y por esto las Naciones Unidas y las ONG alertan de una erosión de garantías)– que los llegados a Grecia han podido solicitar asilo, y que su petición ha sido analizada por un procedimiento de urgencia que permite reducir los plazos de meses a días. Si la solicitud es rechazada por considerarse, por ejemplo, un migrante económico o considerada inadmitida porque viene de un país seguro como Turquía, pueden ser deportados de vuelta. Justamente, la categorización de Turquía como país seguro tiene muchas objeciones de parte de las organizaciones internacionales que acusan a este país, entre otros delitos graves, por deportaciones masivas de sirios a su país.

Lo que se evidencia es la externalización del control migratorio, o sea el depósito de la responsabilidad de control en manos de otros Estados, junto con sus costos y sus desventajas (a cambio de asistencia financiera y otras promesas políticas).

---

37. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Sexto informe sobre los progresos realizados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía, 13/06/17. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/AUTRES\\_INSTITUTIONS/COMM/COM/2017/06-26/COM\\_COM\(2017\)0323\\_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/AUTRES_INSTITUTIONS/COMM/COM/2017/06-26/COM_COM(2017)0323_ES.pdf). Fecha de consulta: 23/05/2017

38. Este muro es una estructura móvil de tres metros de alto, con alambre de púas y torres de vigilancia. El muro se extiende a lo largo de Hatay, Kilis, Sanliurfa, Mardin, Sirnak y Gaziantep, en el sur y el sureste de Turquía, y puede ser desarmado y rearmado de nuevo en otros lugares. La obra medirá 511 kilómetros y en febrero de 2017 ya habían sido levantados 290 kilómetros.

39. "Refugiados: Berlín rechaza idea austríaca". DW. 27 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.dw.com/es/refugiados-berl%C3%ADn-rechaza-idea-austr%C3%ADaca/a-37739977>. Fecha de consulta: 18/04/2017.

La mencionada reducción en el número de llegadas a Grecia desde Turquía no puede entenderse cabalmente sin tener en cuenta también lo que sucedió dentro de las propias fronteras europeas (García-Mascareñas y Sánchez-Montijano, 2017). Estas investigadoras explican que en los meses anteriores al acuerdo con Turquía, las fronteras internas de los Balcanes fueron cerrándose progresivamente: en noviembre de 2015 Eslovenia, Macedonia, Serbia y Croacia limitaron la entrada a ciudadanos sirios, iraquíes y afganos; desde principios de 2016 el paso por la frontera de Macedonia se restringió; y en marzo de 2016, una semana antes del acuerdo con Turquía, Macedonia cerró definitivamente la frontera para todos.

Con la ruta de los Balcanes cerrada, Grecia, que hasta entonces había funcionado como un lugar de paso, se transformó en el destino final de estos migrantes que, aunque en menor número que los que pasaban antes, ahora se quedan en las islas. Para hacer cumplir la parte del acuerdo que implementa el reenvío hacia Turquía es necesario tenerlos detenidos y congregados en espacios determinados de antemano, con los consecuentes problemas de alimentación, higiene, asistencia médica e inseguridad. Hay acusaciones mutuas entre el gobierno griego y las autoridades europeas con respecto a esta difícil situación.

Entre las críticas más duras del acuerdo se oye también la voz del ACNUR que afirma que la expulsión colectiva está prohibida por la Convención Europea de Derechos Humanos, y un acuerdo que parece que establece la expulsión directa de extranjeros hacia un país tercero no es compatible con la legislación internacional. Este convenio puede resultar en que estos refugiados sean finalmente deportados a sus países de origen, lo cual viola el principio de *non-refoulement* (no devolución) recogido en la Convención de Ginebra de 1951.

### 2.3. Dimensión humanitaria

En el escenario actual de los flujos migratorios hacia y en la Unión Europea, la dimensión humanitaria es la que más evidencia la situación de crisis, golpeando a las puertas (y a las conciencias) de los gobiernos europeos y de las poblaciones civiles para que rápidamente se encuentre una solución. Son representativas las palabras del sociólogo polaco Zygmunt Bauman que ayudan a describir la situación que se genera con la ola migratoria: “Los refugiados llegan desnudos de Derechos Humanos”<sup>40</sup>.

Haciendo un paralelismo entre los “sin derecho” en el período de entreguerras, Tassin (2003) alega que la exclusión de los refugiados proviene de una doble pérdida: por un lado, la pérdida de su residencia y de toda la trama social en la cual se habían organizado en un lugar en el mundo y esto implica no sólo un problema de espacio

---

40. “Un espectro obsesiona Europa: la ausencia de alternativas”. Diario *Clarín*. 4 de abril de 2016. Disponible en: [https://www.clarin.com/cultura/espectro-obsesiona-Europa-ausencia-alternativas\\_0\\_41hvMx3Ax.html](https://www.clarin.com/cultura/espectro-obsesiona-Europa-ausencia-alternativas_0_41hvMx3Ax.html) Fecha de consulta: 06/04/2017.

sino de la organización política, y por el otro lado, la pérdida de la protección de un gobierno, lo cual no afecta solamente su status jurídico en su propio país sino en cualquier otro Estado al que logren llegar.

Como fue mencionado en el abordaje de la dimensión política, la crisis ha puesto en tensión las estructuras sociales del continente y la respuesta es, en muchos casos, el racismo, el chauvinismo y la xenofobia, provocando una catástrofe humanitaria.

De algún modo podemos pensar a los refugiados como un espejo de algo que nadie quiere ver: “los refugiados traen malas noticias desde un remoto lugar del mundo hasta nuestras casas. Nos recuerdan siempre lo que queríamos olvidar o, mejor aún, lo que preferiríamos que desapareciera. Estos nómades, no por elección sino por el veredicto de un cruel destino, nos hacen pensar, de manera irritante, exasperante, en nuestra propia posición y en la endémica fragilidad de nuestro bienestar” (Bauman, 2016).

Según Tassin son los excluidos los que intentan acceder al espacio público, a la palabra y a la acción pública, en otra lengua que la de la dominación por la fuerza (policía) y de la distribución de los bienes (economía): ellos son los seres “políticos” por excelencia, quienes desequilibran las cuentas, anulan las relaciones de fuerza, arruinan el proyecto de una comunidad cerrada y proporcionada (...) con su presencia, las cuentas –como los lugares– no pueden cerrarse” (Tassin, 2003: 55).

Las iniciativas humanitarias que surgen desde diferentes niveles de la sociedad vienen a paliar la ausencia de un derecho cosmopolita que solucione, y prevea, las emergencias. Estos fenómenos se relacionan con las limitaciones del concepto de “ciudadanía” que está ligada siempre a una sociedad política organizada, y en nuestra época a los Estados. Cuando esas sociedades políticas entran en crisis (o en guerra) no pueden estar presentes para defender los derechos de sus ciudadanos. En la “segunda modernidad” de Beck los ciudadanos se mueven entre focos de poder de diferente índole y el derecho internacional no parecería poder, por el momento, brindar una cobertura para neutralizar las consecuencias de los procesos de modernización fallidos (Beck, 1998). Esto nos ubica en los “tiempos líquidos” de Bauman, viviendo en una época de incertidumbre (Bauman, 2007).

En la opinión de la portavoz de la ACNUR Francesca Fritz-Prguda “quizás se trata de un problema de identidad, quizás los europeos nos hayamos olvidado del sufrimiento que causan las guerras y los conflictos”<sup>41</sup>. Reforzando esta afirmación parecieran estar los cambios que tuvieron lugar en la ayuda a los indocumentados. En octubre del 2013, tras los naufragios en el Mediterráneo central en los que murieron

---

41. “Los españoles son líderes en el mundo en donaciones para ayudar a los refugiados”. Diario *El Independiente*. 02 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.elindependiente.com/economia/mujeres-al-timon/2017/04/02/los-espanoles-son-lideres-en-el-mundo-en-donaciones-para-ayudar-a-los-refugiados/>. Fecha de consulta 30/05/2017.

más de 500 hombres, mujeres y niños, Italia puso en marcha un operativo de rescate bajo el nombre de Mare Nostrum. Las operaciones humanitarias que tuvieron lugar bajo este operativo representaron para el gobierno italiano un costo mensual de 98 millones de euros. Luego de los reiterados pedidos de Italia de transformar en comunitario este esfuerzo, en noviembre de 2014 la iniciativa Mare Nostrum se canceló y fue sustituida por la operación Tritón, con notables diferencias.

La operación Tritón, de la agencia FRONTEX, tan sólo tiene mandato de control y vigilancia de fronteras, además de unos medios muy limitados. Las misiones de salvataje como tales corren a cargo de ONGs como Médicos Sin Fronteras. En la operación Tritón colaboran 21 Estados a petición de las autoridades italianas, desbordadas en el rescate de personas en el mar. La principal diferencia entre ambas iniciativas es que ésta última solo puede intervenir hasta un límite de 30 millas de la costa italiana, mientras que Mare Nostrum lo hacía en todo el Mediterráneo. Según Amnistía Internacional, la operación Tritón no está dedicada a la búsqueda y al rescate, no opera habitualmente en aguas internacionales y tiene una escala significativamente reducida. Mare Nostrum operaba dentro de las aguas territoriales libias, mientras que Tritón solo actúa en aguas territoriales europeas<sup>42</sup>. La diferencia de medios y presupuesto es notable y ambos fueron significativamente reducidos.

En 2016, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), más de cinco mil personas murieron cuando intentaban alcanzar las costas europeas desde Egipto, Libia, Turquía o Marruecos<sup>43</sup>. El número de fallecidos ha aumentado sustancialmente desde el final de la operación Mare Nostrum con hasta 400 muertos en un solo naufragio.

Sólo para mencionar algunos aspectos humanitarios de esta dramática realidad podemos recordar el camino que deben recorrer los migrantes para llegar a Europa: un trayecto que encierra peligros mortales, ya sea por vía terrestre donde se recorren cientos de kilómetros o por vía marítima, donde reiteradamente zozobraron embarcaciones no aptas para la travesía. Otra situación extrema la plantean los menores que viajan solos: en el 2016 26 mil niños han atravesado el Mediterráneo y además 9 de cada 10 de estos niños viajan solos. El Informe de Naciones Unidas “Un viaje mortal para los niños: La ruta de los migrantes por el Mediterráneo Central” de UNICEF, publicado el 28 de febrero de 2017 afirma que “casi la mitad de las mujeres y niños entrevistados ha sufrido abusos sexuales durante el viaje”<sup>44</sup>. Esta Agencia ha elaborado un programa con varios puntos de acción para estos menores con el que se intenta proteger a los niños refugiados, evitándoles la violencia y el aprovechamiento.

---

42. Además, ésta última disponía de cuatro helicópteros, tres aviones, dos patrulleros, dos corbetas, dos drones y una nave anfibia, mientras que Tritón cuenta con sólo un helicóptero, dos aviones y siete patrulleros.

43. Informe 2017 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/06/Informe-Anual-CEAR-2017.pdf>. Fecha de consulta. 06/12/2017.

44. Informe de UNICEF. Disponible en [https://www.unicef.org/videoaudio/ramfiles/ES\\_UNICEF\\_Central\\_Mediterranean\\_Migration.pdf](https://www.unicef.org/videoaudio/ramfiles/ES_UNICEF_Central_Mediterranean_Migration.pdf). Fecha de consulta: 12/03/17.

Por otra parte, los centros de acogida se encuentran sobrepasados en su capacidad de atención y es válido recordar que los países europeos adonde llega la mayor parte del flujo migratorio no son el destino final deseado por los refugiados. Por lo tanto, no quieren dejar ahí sus datos personales (recordemos la mencionada imposición europea que atribuye la responsabilidad en la concesión del asilo al país que toma las huellas digitales o datos de identificación a los refugiados). Los países a los que los refugiados aspiran a llegar se encuentran al norte: Alemania, Suecia, Bélgica, entre otros. Por lo expuesto, la incertidumbre –económica y legal– no finaliza al superar con éxito el viaje hacia Europa.

Asimismo, el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía no está exento de consecuencias humanitarias dramáticas, existiendo un vacío legal y desprotección casi total para los deportados que llegan a Turquía desde territorio europeo. En abril del 2016 tuvo lugar la primera expulsión a Turquía de 202 personas que habían llegado a Lesbos y Quíos, la mayoría de ellos paquistaníes. Al llegar a su destino en Turquía prácticamente desaparecieron sin que haya información sobre su suerte<sup>45</sup>. Los balances que se realizaron sobre el acuerdo, luego de varios meses de aplicación del mismo, afirmaron que se tiene poco conocimiento de lo que ocurre con las personas deportadas a Turquía.

Según la ONG Returnwatch, que brinda asistencia legal a los deportados, Turquía no da información sobre los retornados pero se conoce que son internados en malas condiciones, con carencias en la atención médica, la nutrición, y que permanecen incomunicados, sin seguridad y sin acceso a representación legal ni a procedimientos de petición de asilo. De hecho, algunos de los primeros 200 devueltos por Grecia pudieron ser identificados solo de manera informal a través de familiares y de voluntarios griegos. “Entre abril del 2016 y mayo del 2017 fueron retornadas 899 personas, y según la UE unas 400 fueron deportadas desde Turquía a sus países de origen. Se supo de 70 paquistaníes que fueron detenidos al llegar a su país y multados”<sup>46</sup>.

Los profesionales de *Médicos sin fronteras* han declarado que el acuerdo tiene efectos tremendamente negativos sobre la salud de sus pacientes en la zona, la vulnerabilidad ha aumentado, existe discriminación entre las nacionalidades y hay presión para incrementar las detenciones<sup>47</sup>.

Una mención final amerita la tarea de identificación y notificación de los migrantes ahogados que involucra rastrear a los familiares que podrían estar en sus países de origen, en campamentos de refugiados o tratando de reconstruir sus vidas en países como Alemania o Suecia.

---

45. “El gran limbo del acuerdo UE-Turquía”. *La Vanguardia Internacional*. 17 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20170317/42947417034/acuerdo-ue-turquia-egeo-refugiados-crisis-migratoria-viola-principios-humanitarios.html>. Fecha de consulta: 13/03/17.

46. Ídem supra.

47. Informe de Médicos sin fronteras. “Un año del acuerdo UE-Turquía: cuestionando los hechos alternativos de la UE”. Disponible en: [https://www.msf.es/sites/default/files/attachments/resumen\\_informe\\_msf\\_1\\_ano\\_del\\_acuerdo\\_ue\\_turquia\\_esp.pdf](https://www.msf.es/sites/default/files/attachments/resumen_informe_msf_1_ano_del_acuerdo_ue_turquia_esp.pdf). Fecha de consulta: 05/05/2017.

## 2.4. Dimensión económica

No se podría analizar la dimensión económica de la crisis migratoria que nos ocupa sin hacer referencia a la crisis más general de la UE, que afecta a su economía y finanzas desde el año 2008 hasta la actualidad. Sirven para explicar este contexto histórico las reflexiones que realiza Sebesta (2015) sobre el riesgo intrínseco al sistema capitalista encarnado en elementos de inseguridad que emergieron con particular insistencia en las últimas décadas. La primera categoría dentro de este grupo de incertidumbres refiere al sistema de producción y la segunda al mercado. Para esta autora, en el primer grupo se encuentran aquellas inseguridades vinculadas a la superación del tipo de trabajo posfordista y la desaparición de las coordenadas comunes (contratos colectivos) y de las certezas (estabilidad en el trabajo). El nuevo tipo de trabajo que aparece como predominante es una actividad parcializada, precarizada y flexibilizada. En el segundo grupo de incertidumbres, vinculadas al mercado, se menciona la búsqueda de la ganancia como regla de las relaciones humanas universales y la completa autarquía comercial de los Estados (Sebesta, 2015).

La integración interviene, también en este campo, para contrastar la anarquía o el libre mercado e imponer una liberalización comercial guiada por criterios políticos. Si seguimos con esta línea de análisis, vemos que las crisis europeas no encuentran solución ya que las recetas formuladas por Bruselas para enfrentarlas no parecen tener en cuenta ninguna de estas nuevas incertidumbres sistemáticas y globales. El reduccionismo de las interpretaciones económicas dominantes no puede solucionar o neutralizar la mayor parte de los factores de riesgo porque no advierten sus diferentes manifestaciones. Por el contrario, al confiarse en los mecanismos de mercado, agrega nuevas incertidumbres a las que ya están presentes.

Pareciera que las instituciones comunitarias no pueden recuperar a nivel regional las funciones que le han sido quitadas al Estado nacional. Las respuestas equivocadas a la crisis obliga a la Unión Europea a renunciar al rol de gobierno político común para asumir el rol más odioso de una autoridad de control, cuya relación con el cuerpo central (Bruselas) y los brazos (los Estados miembros) se configura como una relación de subordinación de un solo sentido (Sebesta, 2015).

Por otra parte, la crisis migratoria actual puso en el tapete viejos debates y lugares comunes donde se acusa a los migrantes de abusar de los bienes públicos del Estado de bienestar y de quitar los trabajos a los nacionales. Pero es válido preguntarse si la disminución en las oportunidades de trabajo para los europeos no se explica más por la deslocalización a nivel global y la mecanización de la producción que por la presencia de inmigrantes. Lo que sucede es que la inmigración es más visible y proponiéndola como causante de los males se puede localizar con más facilidad al “enemigo”.

Para analizar mejor esta temática es oportuno hablar de dos aspectos bien diferenciados: el mercado laboral y la asistencia estatal. Por un lado, muchos analistas y



académicos opinan que, bien gestionada, la llegada de estas personas podría convertirse en una oportunidad para revitalizar los mercados de trabajo europeos basándose en principios similares al libre comercio: mejor asignación de los recursos humanos aumentaría el bienestar general. Algunas investigaciones en Italia muestran que los inmigrantes ocupan los trabajos que a los italianos no les gusta hacer, básicamente oficios de baja calificación, teniendo además una fuerte propensión a la movilidad tanto de empresa como de residencia, mayor a la que muestran los locales<sup>48</sup>. Estos mismos estudios descartan otra acusación recurrente que afirma que la participación en el mercado laboral de los migrantes empuja hacia la baja a los salarios, al menos esto no sucede luego de los tres meses de incorporados al trabajo. Simultáneamente, con la incorporación de estos trabajadores se neutralizaría el envejecimiento de la fuerza laboral equilibrando, al menos de manera parcial, el ya muy exigido sistema de pensiones.

Por otro lado, es inevitable una competencia entre migrantes y ciudadanos europeos por los subsidios y las ayudas sociales estatales que, además, al ser muy diferentes entre los Estados, vuelven a generar desigualdades. El aumento financiero del gasto en refugiados está poniendo a prueba la fortaleza fiscal de los países de la UE y ésta, muchas veces, es una de las principales argumentaciones para posiciones xenófobas y racistas.

Como una demostración más del entrecruzado de las diferentes dimensiones de los conflictos podemos presentar el caso de Grecia que –devastada por la crisis de su deuda soberana, con una economía real fragilizada por la caída en la actividad industrial y la deslocalización de empresas, atravesando en el 2016 su séptimo año de recesión, y un desempleo que se acerca al 23,5% de la población<sup>49</sup> a pesar de los programas de rescates de la UE–, debe afrontar también las consecuencias de la presencia masiva de inmigrantes en su territorio.

La crisis de los refugiados agrega a la exhausta economía griega nuevos desafíos: la presión sobre las arcas fiscales provocada por la necesidad de provisión de sanidad gratuita y escolarización en todos los niveles para los nuevos llegados se suma a los efectos directos de cuestiones más particulares, como el corte de vías cercano al campamento de Indomeni que ha llegado a impedir la movilización de bienes y la paralización parcial del puerto de Pireo, la principal terminal de cargas comerciales de Grecia. Solamente en los alrededores de este puerto, en las proximidades de Atenas, se habían ubicado en instalaciones improvisadas alrededor de 6.000 migrantes y

---

48. Alessandro Barbera cita como ejemplo al estudio realizado por Edoardo di Porto de la Universidad Federico II de Nápoles, Enrica María Martino del Colegio Carlo Alberto de Turín y Paolo Naticchino de Roma Tre. En “Gli immigrati fanno solo i lavori che agli italiani non piacciono”. *La Stampa*, 02 de abril de 2017. Disponible en <http://www.lastampa.it/2017/04/02/italia/cronache/gli-immigrati-fanno-solo-i-lavori-che-agli-italiani-non-piacciono-9Vip19FeThtYyABgM6HnBN/pagina.html>. Fecha de consulta: 22 /04/2017.

49. Datos de Investing.com. Disponible en: <https://es.investing.com/economic-calendar/greek-unemployment-rate-625>. Fecha de consulta: 21/04/2017.

refugiados que llegaron antes de la entrada en vigor del pacto entre la Unión Europea y Turquía.

La situación emergente en el ámbito político es de poca solidaridad: xenofobia creciente, fortalecimiento de los partidos políticos de derecha<sup>50</sup> y, por último pero no menos importante, una escasa colaboración en seguridad entre los países miembros de la Unión, como vimos en las otras dimensiones abordadas en esta sección.

En un balance de lo realizado, la Agencia Europea de Migración recuerda la asignación de más de 70 millones de euros en financiación de emergencia en apoyo de los Estados miembros más afectados, además de los 7.000 millones de euros en financiación plurianual asignada a los Estados miembros durante el período de 2014-2020 para respaldar sus esfuerzos en el ámbito de la migración y la gestión de las fronteras<sup>51</sup>.

Estos esfuerzos financieros comunitarios son acompañados también por desembolsos a nivel nacional: en septiembre del 2015 la anterior coalición gobernante en Alemania, encabezada por la canciller alemana, Angela Merkel, de la Unión Demócrata Cristiana, tomó la decisión de destinar 6.000 millones de euros para la recepción de refugiados y migrantes que llegaban al país, volcando una mitad al presupuesto nacional y la otra mitad a las regiones<sup>52</sup>. Estas cifras alcanzaron la proyección de un gasto de 16.000 millones de euros para el 2016<sup>53</sup>. En este país, durante 2015 y 2016, los gastos anuales por refugiado oscilaron entre 12.000 y 13.000 euros, dependiendo de la región federal. En esta suma se incluye el precio de la vivienda, la alimentación, dinero de bolsillo, servicios médicos y gastos administrativos<sup>54</sup>.

En otras latitudes las cuentas no cierran del mismo modo. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de agencias locales en 2013 el impacto fiscal de la inmigración en España –es decir, la diferencia entre las aportaciones que realizan las personas migrantes vía impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social y el gasto en servicios públicos, beneficios sociales y pensiones que reciben– arroja un resultado positivo que representa el 0,54 % del PIB, unos 5.500 millones de euros. En otras palabras, las personas migrantes obtienen menos de lo que aportan y disfrutan de menos beneficios sociales que las personas con residencia legal y las personas españolas<sup>55</sup>.

---

50. Tal como se explica en el capítulo elaborado por María Victoria Álvarez en esta obra.

51. Comunicado de prensa de la Comisión Europea. “Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración”. Bruselas, 23 de septiembre de 2015. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5700\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_es.htm). Fecha de consulta: 15/05/2017.

52. “Alemania destinará 6.000 millones de euros para recibir a los refugiados”. *Sputnik*, 7 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/europa/201509071041142534/>. Fecha de consulta: 08/09/2017.

53. “Los refugiados, una enorme inversión”. *DW*, 23 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.dw.com/es/los-refugiados-una-enorme-inversi%C3%B3n/a-19278317>. Fecha de consulta: 08/09/2017.

54. “Así paga Europa la crisis de refugiados”. *El País*, 6 de junio de 2017. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2017/06/05/actualidad/1496691606\\_043417.html](https://elpais.com/internacional/2017/06/05/actualidad/1496691606_043417.html). Fecha de consulta: 09/09/2017.

55. Ver “Los inmigrantes aportan medio punto del PIB a las arcas públicas”. *Servimedia.es*. 27 de febrero de 2016. Dis-

De todos modos, vale decir que las ecuaciones económicas en torno a la crisis migratoria quizás sean muy complejas para darlas por cerradas en modo definitivo ya que intervienen multiplicidad de variables, no sólo económicas sino también políticas y sociales.

## Conclusiones

La complejidad del fenómeno abordado obliga a identificar diferentes dimensiones para el análisis. Aun así, todo lo analizado y examinado permite aproximarnos a un balance general del manejo de la crisis migratoria por parte de la Unión Europea, y el mismo está siendo negativo, al menos hasta la actualidad. Se evidenció a través de los hechos expuestos que no ha sido posible consensuar una política comunitaria a nivel regional que sea superadora de la respuesta estatal, individual e insuficiente.

Se constata, además, el fracaso –ya sea por presiones internas o por falta de una respuesta regional conjunta– de la guía que ha intentado imponer Alemania hacia posturas más solidarias y de mayor beneficio para los refugiados y la ausencia de una postura cosmopolita que integre al extranjero a la “humanidad”. No se logran cristalizar en forma sólida los postulados del cosmopolitismo y se olvida que “privar a los individuos de derechos elementales que se reconocen a los miembros de una comunidad política, es, con los bienes que así se les niegan y los peligros a los cuales se les expone, privarlos del derecho de pretender a esos derechos, del derecho a ser reconocidos como sujetos de derechos, es decir, como seres humanos” (Tassin, 2004:126).

Se hace extensivo a la crisis migratoria lo que se afirma sobre la crisis económica: las estrategias que se están encontrando hasta el momento para hacer frente a la emergencia colaboran con la desnaturalización del sentido original de la construcción comunitaria. A su vez, esta crisis no resuelta ayuda a dilapidar y debilitar la legitimidad democrática de la Unión Europea, puesta en jaque desde diferentes y múltiples dimensiones, varias de ellas abordadas en este libro.

Como agregado a estos análisis, resulta evidente que las respuestas y soluciones no sólo deben tener lugar en el escenario europeo sino también en aquellas zonas del mundo donde se originan los flujos migratorios. Al respecto, Mateo Renzi, cuando era primer ministro italiano, afirmaba: “la comunidad internacional, y Europa, han subestimado el peso de sus propias iniciativas en Libia y Siria. Y subestimado la propia capacidad de construir un futuro en aquellos territorios. No es suficiente con expulsar a un dictador o bombardear a un enemigo si después no se vence el desafío educativo, cultural, económico en aquellos países; el desafío político”<sup>56</sup>.

---

ponible en: [https://www.lainformacion.com/politica/economia-negocios-y-finanzas/los-inmigrantes-aportan-medio-punto-del-pib-a-las-arcas-publicas\\_tn8dbphjxgnkmsmrej2x7](https://www.lainformacion.com/politica/economia-negocios-y-finanzas/los-inmigrantes-aportan-medio-punto-del-pib-a-las-arcas-publicas_tn8dbphjxgnkmsmrej2x7). Y el Informe “El impacto económico y demográfico de la inmigración extranjera en el País Vasco”. Disponible en [http://www.ikuspegi.eus/documentos/informes/impacto\\_economico/impacto\\_economico\\_cas.pdf](http://www.ikuspegi.eus/documentos/informes/impacto_economico/impacto_economico_cas.pdf). Fecha de consulta: 30/04/2017.

56. Renzi, Matteo, “Un futuro posible, juntos” Tribuna, *El País*, 14 de septiembre de 2015.

Compartimos en este sentido las afirmaciones de la ACNUR: este flujo masivo de personas no se detendrá hasta que se atiendan las causas más profundas de su difícil situación. Se debe hacer mucho más para prevenir los conflictos y detener las actuales guerras que están forzando a tantas personas a huir de sus hogares. Es esencial que las políticas de cooperación y desarrollo se reorienten con el objetivo de dar a las personas la opción de tener un futuro en sus propios países. Por otro lado, los países vecinos a las zonas de guerra, que acogen a 9 de cada 10 refugiados en el mundo, deben recibir un apoyo más firme, así como la financiación necesaria para su trato humanitario.

Todos los actores que han tenido oportunidad de conocer en profundidad la situación afirman que no son –ni lo eran antes en otras crisis de refugiados– los subsidios sociales o las oportunidades económicas en los países de Europa los que atraen a las personas hacia la Unión Europea, ni serán eficaces en desalentar los movimientos de personas normas más exigentes para los refugiados, ya que los mismos se explican esencialmente por la situación real de sus países de origen: guerra, hambre, destrucción y peligro inminente de vida.

Sólo se puede terminar con interrogantes: ¿Está Europa agotada de alternativas? ¿Es la dominación de las fuerzas de derecha, que imponen sus argumentos buena para toda la región? ¿Los europeos se resignarán? ¿Podrán rescatar de su memoria colectiva el recuerdo del dolor que producen las guerras y las persecuciones, relativamente recientes en la historia europea? ¿Cuánto sufrimiento más será necesario para alcanzar los ideales de la cosmopolítica?

La responsabilidad es compartida entre los gobiernos nacionales, las instituciones comunitarias y los ciudadanos europeos, y todos deberían consensuar respuestas solidarias y moralmente aceptables a la crisis migratoria.

## Bibliografía

- BAUMAN, Z. (2007). *Tiempos líquidos*. Tusquets Editores, España.
- BAVONE, W (2016). “En el laberinto de la Unión Europea”. Revista *Perspectivas de Ciencias Sociales*, Nº 1, enero- junio.
- BECK, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- DE SALAZAR SERANTES, G. (2003). “Las fuentes de la investigación en las Relaciones Internacionales”. En Revista *CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 64, p. 193-208.
- GARCÉS-MASCAREÑAS, B. y SANCHEZ-MONTIJANO, E. (2017). “El acuerdo UE-Turquía, un año después”. Mucho más que externalización”. *CIDOB* nº 3, Abril.
- GIDDENS, A. (1995). *Modernidad e identidad del yo*. Ediciones Península, Barcelona.
- KANT, I. (2003). “*La paz perpetua*”. Biblioteca Virtual Universal. Disponible en:

<http://www.biblioteca.org.ar/libros/89929.pdf>

- ONGHENA, Y. (2015). "La crisis de valores: la propia Unión Europea en tela de juicio". En MORILLAS, P; SÁNCHEZ-MONTIJANO, E; SOLER, E (Coords.) *Europa ante la crisis de los refugiados. 10 efectos colaterales*. Barcelona. CIDOB.
- SEBESTA, L. (2015). "Quale concetto di crisi, quale Europa? Un tentativo di definizione". En MASCIA, M. y VELO, F. *L'Unione Economica Europea: aspetti economici, sociali e istituzionali*. Bari, Italia: Cacucci Editore.
- TASSIN, E. (2003). La cosmopolítica a prueba: la cuestión del extranjero. *POSTData* (9), 45-58.
- TASSIN, E. (2004). "El hombre sin cualidad". Revista *Eidos* n° 2, pp. 124-149.

### Resumen

Desde el año 2012 en adelante, diversos países miembros de la Unión Europea han sido objeto de ataques terroristas de diversa naturaleza. El resurgimiento del terrorismo en la UE posterior a los atentados de Madrid (2004) y Londres (2005) presenta tanto continuidades como rupturas con respecto al pasado. Estas diferencias nos permiten plantear el paradigma del “terrorismo emprendedor” después del año 2012. El mismo se basa en el grado de autonomía del individuo o los grupos de individuos que se involucran en actividades terroristas, con respecto a las grandes organizaciones establecidas para tal fin. Además, ha habido cambios en la radicalización de los potenciales terroristas, el financiamiento de sus actividades y la forma de comunicación entre los mismos. Planteamos la existencia de ámbitos privilegiados de radicalización que son decisivos en lo que hace al vuelco hacia el terrorismo. En respuesta a esto, los Estados nacionales y la UE han implementado acciones y políticas destinadas a combatir la problemática.

**Palabras clave:** Unión Europea, terrorismo, terrorismo emprendedor

### Introducción

El terrorismo internacional aparece como una de las principales amenazas a la seguridad de los Estados y las personas a escala global. El uso de la violencia y el miedo para la consecución de objetivos de carácter político es un fenómeno que, en su situación actual, no puede más que reflejar el estado del mundo. En un mundo globalizado, el terrorismo devino global. Huelga aclarar que la globalización no es un fenómeno nuevo, aunque si partimos de que nos encontramos ante un mundo más globalizado que el que teníamos hace 10 años, se torna evidente que las bondades que el proceso confería al accionar terrorista son hoy mayores. La consecuencia de un mayor grado de globalización ha sido una erosión y debilitamiento de la capacidad de los Estados para el control de un sinnúmero de cuestiones. La pérdida de poder de los Estados, especialmente frente a actores internacionales de carácter privado, constituye una profundización del proceso detectado hacia la década del 70 pero que, sin lugar a dudas, ha continuado acentuándose.

Otra característica del mundo en que vivimos se relaciona con el carácter *interméstico* que posee una amplia gama de fenómenos sociales. El término alude al hecho de que se torna cada vez más difícil establecer el carácter doméstico o internacional de un hecho social en un mundo globalizado que opera como marco para

flujos de información, materiales y dinero entre agentes internacionales. En este sentido, dentro del ámbito académico de las Relaciones Internacionales, existe consenso en torno a la idea de que las amenazas de seguridad se condicen con esa indefinición.

Al rastrear el terrorismo a lo largo de la historia, nos encontramos con que no sólo existe desde hace ya varios siglos: podemos ir más allá y percibirlo siempre que la violencia se haya utilizado con alguna finalidad que no sea el rédito económico ni la lucha entre unidades políticas (crimen y guerra), y que el mismo es inherente a la propia conformación de las sociedades humanas. El debate filosófico sobre la cuestión del terrorismo puede llevarnos a afirmaciones tan categóricas como que el terrorismo está inscripto en la propia organización política. Desde un punto de vista hegeliano, podría tratarse de un germen inscripto en la propia conformación de cualquier unidad política. El hecho de que se trate de un fenómeno difícil de circunscribir habilita que podamos situarlo en cualquier momento de la historia, siendo llevado a cabo por distintos agentes, con distintos fines. En esencia, se trata de una forma de acción política donde un actor o grupo de actores, resiste contra un poder o agente que, *a priori*, es más fuerte o, al menos, pareciera contar con una gama de recursos y capacidades mayor para imponer sus propios objetivos (Ruiz Durán y Peña Ramos, 2013).

Con la excepción del uso del terror por parte del actor estatal –cuestión que no constituye el objeto de estudio del presente capítulo–, el terrorismo es ejercido sino en contra, al menos a pesar de los gobiernos, aunque existen numerosos casos de terrorismo auspiciado por actores estatales o agencias dentro de estos últimos. Por su propia dinámica, se trata de un fenómeno que desafía el monopolio de la violencia estatal en clave weberiana, al oponérsele en tanto que amenaza asimétrica de seguridad. El contraste entre las dinámicas estatales y las que adoptan las organizaciones terroristas, así como los terroristas que operan en forma aislada, resulta relevante: cuanto mayor sea la asimetría de poder, mayores dificultades de prevención y respuesta tendrán los Estados para contrarrestar el problema de seguridad planteado<sup>1</sup>. El terrorismo como forma de resistencia, en sus diversas modalidades, comporta una forma de lucha “eficiente”, o sea que puede llegar a reportar un gran impacto en comparación con el bajo costo de ejecutar un ataque. Este rasgo se ha acentuado aún más, en la medida en que los medios de comunicación de nuestra era funcionan como una caja de resonancia de la violencia terrorista, magnificando la propagación del temor.

El estudio del terrorismo en Europa y, especialmente, en la Unión Europea, es hoy más relevante que nunca. El fenómeno ha adoptado formas inéditas, ha adquirido capacidades nuevas y se ha adaptado al nuevo entorno de seguridad surgido tras los atentados de inicios del siglo XXI de Londres y Madrid. El terrorismo contempo-

---

1. A pesar de que esto pueda parecer contrario al sentido común, cuanto menores sean los recursos y las capacidades de una organización terrorista, menores serán los rastros que ésta deje como consecuencia de su operatoria y mayores las dificultades que enfrentarán las agencias de seguridad tanto para detectar ataques futuros como para seguir los rastros hacia las células terroristas que los lleven a cabo.



ráneo se ha complejizado pero al mismo tiempo, y contrariamente, se ha simplificado. La mayor complejidad deriva de posibilidades de coordinación, de difusión del *know how*, de nuevas necesidades de financiamiento, de capacitación y reclutamiento a distancia, del acceso a tecnologías de la información y la comunicación que hasta hace no mucho, permanecían vedadas para la mayor parte de la población. Pero, por otro lado, el terrorismo se ha simplificado a través del recurso a bienes muebles civiles de uso cotidiano, de la posibilidad de actuación aislada sin la necesidad del establecimiento de comunicaciones previas y estables con una organización coordinadora. La oleada terrorista que enfrenta la Unión Europea en el siglo XXI expone un alto nivel de vocación emprendedora. A partir de la investigación llevada a cabo, hemos adoptado el concepto de “terrorismo emprendedor”, con el objeto de establecer, con un mayor grado de precisión, las características que el fenómeno ha adquirido en el marco de los ataques ocurridos en suelo europeo entre los años 2012 y 2017.

Un último punto a destacar tiene que ver con que a pesar de que el abordaje del terrorismo se encuentra, dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, muy vinculado a la experiencia de los Estados Unidos –particularmente a partir de los atentados contra el World Trade Center y el Pentágono en septiembre de 2001–, Europa ha tenido su propia experiencia, la cual presenta particularidades que deben servir como guía para el desarrollo de políticas efectivas de lucha contra el terrorismo. Estas especificidades se vinculan con el rol de Europa en el sistema internacional, su ubicación geográfica, el espectro político-ideológico imperante en los distintos países del continente, y las dinámicas de interacción con Estados Unidos, entre otros factores.

Ahora bien, en el presente capítulo coexistirán dos lógicas de abordaje diferentes. La primera, con una perspectiva histórica, buscará relevar el fenómeno terrorista dentro de la Unión Europea, abarcándolo en sus expresiones nacionalistas, de izquierda, anarquistas, de derecha y también de inspiración religiosa islámica-yihadista. Sin embargo, concluida esta aproximación general, buscaremos hacer foco en el último grupo, en virtud de su creciente relevancia dentro de Europa (afirmación que será justificada más adelante), y con vistas a poder bosquejar la forma que debería adoptar el abordaje del problema terrorista en la Unión Europea.

## 1. Algunos conceptos

No existe una única definición universalmente aceptada de “terrorismo”. Existen diversos enfoques desde el plano jurídico y político e intentos de definición variados. Los elementos mínimos necesarios para la definición desde un punto de vista jurídico son la existencia de un elemento objetivo, la realización de un ataque contra una persona o grupo de personas, o contra algún tipo de infraestructura o institución; y otro subjetivo, la intención de generar un clima de terror o coaccionar a los gobiernos para que hagan o se abstengan de hacer algo (Young, 2013).

La “Base de Datos sobre el Terrorismo Global” (*Global Terrorism Database - GTD*) plantea que el terrorismo consiste en “la amenaza o uso efectivo de la fuerza y la violencia por parte de un actor sub-nacional para alcanzar un objetivo político, económico, religioso o social a través del miedo, la coerción o la intimidación”<sup>2</sup>, y considera que para tener el carácter de “terrorista” un ataque debe cumplir con al menos dos de los siguientes criterios: el acto debe perseguir la consecución de alguno de los fines mencionados arriba, y/o debe tener por objetivo intimidar o coaccionar a una audiencia más allá de las propias víctimas y/o debe ser un acto realizado al margen de las acciones legítimas que corresponden a la guerra –lo cual conlleva, por ejemplo, en el ámbito del Derecho Humanitario, la prohibición de atacar objetivos civiles (GTD, 2016)–.

En el marco del presente trabajo, la definición de la GTD resulta especialmente útil en la medida en que plantea límites razonables para poder analizar no sólo el terrorismo desarrollado durante la primera década del siglo XXI, sino también los atentados que se vienen desarrollando con mayor frecuencia desde el año 2015, y que definen el nuevo contexto del terrorismo que afecta a la Unión Europea.

A nivel conceptual, otra precisión que resulta interesante se conecta con lo que se ha dado en llamar “radicalización”. Se trata, nuevamente, de un concepto esquivo, en torno al cual resulta difícil construir consensos. Existe una gran variedad de enfoques en cuanto a la pregunta por las causas que originan el proceso por el cual una persona determinada plasma alguna forma de insatisfacción o descontento a través de la ejecución de actos terroristas (Schmid, 2013). El Grupo de Expertos en Radicalización Violenta de la Comisión Europea (*European Commission’s Expert Group on Violent Radicalisation*) plantea que la radicalización no necesariamente deviene violenta<sup>3</sup> y que incluso si lo hace, no necesariamente implica un vuelco del actor o actores hacia el terrorismo. Otro punto que se menciona es que mientras una parte de los académicos abocados a la cuestión consideran la radicalización violenta como un proceso individual, otra cree que se trata de algo colectivo. Además, el informe agrega que, a partir del análisis de los actores que llevaron adelante diversos atentados, se debe concluir que los contextos individuales y sociales difieren en cada caso, lo que genera dificultades adicionales a la hora de establecer una definición medianamente universal del proceso de radicalización y termina minando la efectividad de las actividades de construcción de perfiles (*profiling*) para las acciones de contra-terrorismo (European Commission’s Expert Group on Violent Radicalisation, 2008).

---

2. Traducción del autor.

3. La radicalización por sí sola comporta únicamente el rechazo al *status quo*. Un individuo o grupo puede hallarse radicalizado sin que eso origine un comportamiento violento.

De cualquier manera, a pesar de las dificultades de conceptualización del proceso de radicalización, a los fines del presente trabajo adoptamos la definición formulada por Schmid que plantea que es:

Un proceso individual o colectivo donde, generalmente, en una situación de polarización, las prácticas normales de diálogo, transigencia y tolerancia entre actores políticos y grupos con intereses divergentes, son abandonadas por una o ambas partes de un conflicto, en favor de un creciente compromiso de comprometerse en tácticas confrontacionales. Estas pueden incluir (i) el uso de presión y coerción (no violenta), (ii) diversas formas de violencia política que no incluyan el terrorismo, (iii) actos de extremismo violento bajo la forma de terrorismo y crímenes de guerra. En general, el proceso es acompañado, del lado de las facciones rebeldes, por una socialización ideológica que se aleja del pensamiento mainstream o de posiciones tendientes al status quo [y se desplaza] hacia posiciones más radicales o extremistas y la aceptación de un punto focal alternativo de movilización política por fuera del orden político dominante a la vez que el sistema existente cesa de ser reconocido como apropiado o legítimo<sup>4</sup> (Schmid 2013).

Más allá de la complejidad del concepto, se pueden extraer algunas ideas que simplifican su operacionalización. En primer lugar, se trata de un proceso y no de un acontecimiento, lo que a nuestro criterio refleja correctamente la gradualidad típica de cualquier fenómeno social. En segundo lugar, se plantea que en un escenario de incompatibilidad de dos visiones del mundo (polarización sin posibilidades de diálogo) se adoptan tácticas confrontacionales. En tercer lugar, se aclara que el terrorismo es una de las formas de acción posibles y que la mera radicalización de las personas no necesariamente deriva en terrorismo. Finalmente, se plantea la idea de “socialización ideológica” con movilización por fuera de los medios reconocidos como legítimos. Todo esto será de utilidad para poder analizar y comparar las distintas variantes del amplio fenómeno del terrorismo, donde la forma que adopta la radicalización o los factores que priman al darse ésta, condicionarán el proceso en general.

Un último problema que se plantea en cuanto a la definición del objeto de estudio tiene que ver con la distinción entre terrorismo doméstico e internacional. En principio, lo habitual sería asumir que si un acto terrorista involucra ciudadanos de un solo país y se desarrolla en el país de origen, se tratará de terrorismo doméstico, mientras que la participación de ciudadanos de más de un país nos llevaría a determinar el carácter internacional del golpe (Wilkinson, 2000). Sin embargo, estos dos formatos –construidos como tipos ideales– serían difíciles de rastrear en la realidad.

---

4. Traducción del autor.

Toda una serie de casos ponen en jaque una distinción como la mencionada, a lo que se suma la tendencia a que la mayor parte del terrorismo que *a priori* podría considerarse doméstico, mantiene algún tipo de lazo con el exterior (Wilkinson, 2000).

Estas consideraciones conducen a que, a los fines del presente trabajo, se proceda al estudio de todo lo que se considera terrorismo en el ámbito geográfico de la Unión Europea. De este modo, adoptamos un enfoque basado en los países “objetivo” más que en factores cuya observación es más difícil de concretar. Este artificio resuelve otra cuestión importante: el de los ataques terroristas recientes, llevados a cabo por nacionales nacidos en Europa pero que se identifican con terceros países o que, por cuestiones identitarias o de sistemas de valores, llegan a considerarse enfrentados a su tierra natal. Esto expresa, en definitiva, el carácter interméstico que, como mencionamos anteriormente, tanto el terrorismo como un sinnúmero de asuntos globales detentan hoy en día. El estudio de casos que desarrollaremos permitirá advertir cómo la línea entre terrorismo doméstico e internacional es verdaderamente difusa.

El terrorismo es un fenómeno social de carácter global, cuya interpretación ha estado marcada, en gran medida, por la política. El hecho de que represente un desafío a la estatalidad y que sea planteado como un problema de seguridad –lo cual consideramos adecuado–, ha dado lugar a la inevitable “politización” del tema. Esto no necesariamente es malo, pero ha de notarse que la política y el mundo académico deberían tener diferentes criterios e intereses al buscar desentramar los diversos fenómenos que componen sus respectivos objetos de estudio. La búsqueda de soluciones rápidas y medidas efectivas se suma a la presión popular para la consecución de resultados concretos, llevando a simplificaciones excesivas por parte de la política. En oposición a esto, es la academia la que debe adoptar un enfoque medurado que permita interpretar la complejidad del terrorismo y desentramarlo. Un análisis histórico del fenómeno constituye un punto de partida necesario a tal fin.

## **2. Una brevísima historia del terrorismo**

Una cuestión obvia, –que no siempre se encuentra presente en el estudio del terrorismo–, es que no se trata de un fenómeno nuevo ni en Europa ni en ninguna parte del mundo. Si nos remitimos al concepto que hemos adoptado en la sección anterior, el conjunto de actos que se pueden considerar terroristas a lo largo de la historia resulta amplio. Desde un punto de vista metodológico, esto resulta correcto dado que, en esencia, cualquier acto violento con finalidad política debería ser considerado terrorista. Con este criterio, podemos decir que el terrorismo es un fenómeno tan antiguo como las sociedades humanas, que ha operado bajo una diversidad de modalidades y que no es una forma de acción exclusiva de ninguna sociedad, etnia o religión en particular. Sin embargo, también debe decirse que se trata de una cuestión que desde sus orígenes ha sufrido una serie de modifica-

ciones sustanciales, con lo cual el terrorismo alude a un número muy amplio de acciones que van desde acciones ejecutadas por sectas religiosas de la antigüedad hasta el atropello de civiles en La Rambla de Barcelona en agosto del 2017.

En cuanto al término “terrorismo”, este surge asociado al período posterior a la Revolución francesa. Sin embargo, si nos remontamos a épocas anteriores a que se acuñara el concepto, podremos encontrar organizaciones que sería correcto categorizar bajo ese rótulo. Tal es el caso de los “Zelotes”, una secta de filiación hebrea que llevaba a cabo asesinatos de civiles que colaboraban con el Imperio Romano alrededor del Siglo I d.C; o el de la secta de los *Hashashins* (“Asesinos”), surgida del movimiento Isma’ili que hacía lo propio contra dirigentes entre los años 1100 y 1300 d.C, aproximadamente (Chaliand y Blin, 2007). Otro caso de gran resonancia, que rememora atentados más modernos, es el “Complot de la Pólvora”: el intento de dinamitar el Parlamento Británico en el año 1605, por parte de un grupo de conspiradores católicos (Lochitea, 2009).

Años más tarde, se originaría el término “terrorismo” en el contexto de la Francia revolucionaria para aludir al régimen jacobino, en el marco del cual se persiguió a la facción monárquica expulsada del gobierno. Esto vinculó el término a la acción estatal (Stephens, 2004) pero no evitó que el mismo fuera luego utilizado para aludir a actores subnacionales o facciones específicas actuando al margen del Estado o incluso patrocinadas por unidades políticas. Justamente, en este sentido, el terrorismo aparece del lado de la sociedad civil como resistencia al poder estatal hacia la década de 1870 en Rusia. Un ejemplo que se suele citar es el del movimiento populista-nihilista *Narodnaya Volya* (Voluntad Popular) que llevó adelante atentados que tenían por objetivo acabar con la vida del Zar Alejandro II (Ruiz Durán y Peña Ramos, 2013). Esta es la forma que adoptaría el “terrorismo contemporáneo”, no vinculado al Estado, sino más bien como una forma de lucha contra el autoritarismo de aquel. Es el caso de los intentos de atentados contra Napoleón Bonaparte o Napoleón III, los atentados anarquistas de principios del Siglo XX, así como los socialistas rusos, el asesinato del Archiduque de Austria Franz Ferdinand por parte de la organización Bosnia Joven en el conflictivo escenario de los Balcanes, detonante de la Primera Guerra Mundial.

Otro caso interesante pero que no profundizaremos en el presente trabajo, es el del Ejército Republicano Irlandés (*Irish Republican Army - IRA*), que se originó en Irlanda en oposición a las levas de reclutas para aquel conflicto internacional. La organización recurriría a atentados terroristas en un conflicto que duró más de 70 años –con numerosos cambios de composición y facciones diversas– en su lucha por la independencia de Irlanda del Norte con respecto al Reino Unido (Ranstrop y Brun, 2013).

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, el terrorismo se va a consolidar como forma de resistencia por parte de movimientos de liberación nacional que combatían para sacudirse el yugo de la dominación colonial. Existe un debate entre quienes diferencian el terrorismo y la lucha anticolonialista en la post-Segunda Guerra Mundial

y quienes no lo hacen. En el marco del presente capítulo, entendemos que se trata de fenómenos diferentes en virtud de la divergencia entre sus objetivos, esquemas de organización y estrategias. Sin embargo, resulta innegable que guerrillas independentistas han recurrido a tácticas de carácter marcadamente terrorista. Tal es el caso del Frente de Liberación Nacional (*Front de Libération Nationale* – FLN) de Argelia, que ejecutaba ataques contra civiles de origen francés (Davis, 2007); de las organizaciones sionistas Haganá, Irgún y Stern en Palestina (Chaliand y Blin, 2007); y del Movimiento de Resistencia Islámica Palestina (Hamas) y el Partido de Dios (Hezbollah) de base libanesa (Reigeluth, 2011), enmarcados en el conflicto entre Palestina e Israel en años más recientes.

### 3. El terrorismo en Europa

El esquemático recorrido realizado en las páginas anteriores, sin ser exhaustivo, tiene por objetivo mostrar dos cuestiones: en primer lugar, demostrar la gran amplitud del fenómeno terrorista; en segundo lugar, explicitar el largo recorrido histórico de la violencia como medio para la consecución de objetivos políticos. Habiendo señalado estas dos cuestiones, podremos revisar algunos casos específicos de atentados terroristas que han tenido miembros de la Unión Europea como objetivo durante el período 2004 - 2017.

Proponemos una categorización del terrorismo en Europa basada en dos etapas a los fines del presente trabajo. Las modalidades terroristas utilizadas en cada etapa no necesariamente son excluyentes entre sí. Notaremos que, en definitiva, las diversas dinámicas terroristas coexisten. Al mismo tiempo, el hecho de que en nuestra época prime un tipo determinado de atentado terrorista, no significa que no puedan darse otros que se asemejen a los ocurridos a inicios del presente siglo. Si algo demuestra la historia del terrorismo es que ningún tipo de ataque queda excluido, precisamente porque las organizaciones adoptan los medios y tácticas más eficientes con respecto al objetivo que tengan y en relación al tipo de resistencia y obstáculos que enfrenten. El presente modelo alude específicamente al caso de Europa.

Como hemos mencionado, nuestro recorte temporal abarca el período 2004 -2017. Desde nuestra perspectiva, el mismo incluye dos fases definidas por los grandes atentados de Madrid y Londres y la respuesta gubernamental y comunitaria a los mismos por un lado, y la reaparición de los atentados yihadistas en la Unión Europea, por otro. Las dos etapas serán: a) terrorismo de gran escala; b) terrorismo “emprenedor”. Anticipamos que mientras que la primera presenta atentados cuya ejecución descansa sobre amplias capacidades logísticas aportadas, en general, por una organización, la segunda se basa en mayor medida en los propios agentes individuales y sus relaciones, gozando de mayor autonomía y debiendo valerse por sí solos en un número mayor de cuestiones. Esta distinción, temporal y conceptual, constituirá el núcleo del trabajo.

### 3.a. El terrorismo yihadista de gran escala

Hacia fines de la década del 1960 tendría lugar un hito que muchos en el mundo académico han coincidido en señalar como la irrupción del terrorismo internacional. El 23 de julio de 1968 el Frente Popular de Liberación Palestina secuestró el avión de la línea aérea israelí El Al a poco de que éste despegara desde Roma, Italia. El objetivo de la operación era forzar la liberación de prisioneros palestinos en Israel. Un elemento innovador de esta acción tuvo que ver con la repercusión generada en la prensa mundial y el posicionamiento del tema palestino en la agenda internacional (Selliaas, 2005). Además, a pesar de que no era el primer secuestro de un avión comercial en vuelo, lo innovador del caso fue que se trató del primero en el marco del cual se realizaron demandas de carácter político, con el elemento adicional que constituía la ampliación del “campo de batalla” de los terroristas. Para 1970, la táctica se constituiría en una práctica habitual de las organizaciones terroristas, sumada a las detonaciones de bombas a bordo de los aviones y el sabotaje de los mismos (Jenkins, 1989). El desarrollo del terrorismo a nivel global en las décadas siguientes traerá aparejados atentados de diverso tipo, ejecutados por organizaciones diversas<sup>5</sup>.

El clímax del terrorismo de gran escala en Europa, llegaría en los años 2004 y 2005 con los atentados de Madrid y Londres, respectivamente. La antesala de éstos vino dada por un suceso considerado como un punto de inflexión a nivel mundial. Se trató de un atentado terrorista de una complejidad y escala inusitadas, inédito en territorio estadounidense: los atentados del 11 de septiembre del año 2001 contra el World Trade Center y el Pentágono, en Estados Unidos, esbozaron un escenario de auge del terrorismo internacional. Las imágenes generaron tal impacto a nivel global, que de repente el nuevo siglo aparecía como uno que iba a estar marcado por la violencia política en condiciones asimétricas: la resistencia contra el poder de los Estados más fuertes pasaría por el aprovechamiento de los nuevos canales y mecanismos creados por la globalización, para infligir daños a la población e instalaciones del enemigo<sup>6</sup>.

---

5. Unos años más tarde, en ocasión de los Juegos Olímpicos de Múnich 1972, ocho terroristas pertenecientes a la organización palestina *Septiembre Negro*, ingresaron en la sección israelí de la villa olímpica, mataron a dos atletas y secuestraron a otros nueve. El objetivo del operativo era obtener la liberación de 236 prisioneros palestinos, capturados por Israel. Eventualmente, la mala gestión de la situación llevaría a la muerte de todos los rehenes. Otro ejemplo icónico fue el ataque aeroterrorista del 21 de diciembre de 1988 que implicó el derribo del avión 103 de la línea aérea estadounidense PanAm. La detonación de un artefacto explosivo a bordo de la aeronave, cuando ésta sobrevolaba Lockerbie (Escocia), resultó en la muerte de 259 pasajeros, además de la tripulación de cabina. El esclarecimiento del incidente enfrentó varias dificultades ya que, si bien en un primer momento se sospechaba que el ataque había sido patrocinado por el gobierno de Irán, se terminaría condenando al libio Abdelbaset Ali Mohmed al-Megrahi, quien se desempeñaba como agente de inteligencia, jefe de seguridad para la Aerolínea Árabe Libia y director del Centro de Estudios Estratégicos de Trípoli. Se supone que el derribo de la aeronave que unía Londres con Nueva York constituía una retaliación por el bombardeo de los Estados Unidos contra Libia dos años antes.

6. En alguna medida, el primer mensaje que Osama Bin Laden dirigió a los ciudadanos estadounidenses tras los



El contraste entre el poderío fundado en las características de un Estado fuerte, en términos de factores de poder, y la magnitud del daño infligido por un grupo de miembros de Al Qaeda, ponía de relieve un elevado nivel de inseguridad ante amenazas de carácter asimétrico. Esta caracterización de un nuevo mundo sería igualmente cierta para el caso de Europa. Esa misma sensación de inseguridad, ese mismo fracaso de una estatalidad consolidada contra la amenaza que un grupo limitado de terroristas representaba, se fortaleció en los años siguientes.

El 11 de marzo de 2004, 10 bombas colocadas en diversos trenes de la red de transportes de Madrid fueron detonadas a través del sistema de alarma de unos pocos teléfonos celulares. Se trató del atentado de mayor magnitud en cualquier país europeo en tiempos de paz, con un saldo de 191 muertos y más de 1.500 heridos (KAMEDO, 2004). Hasta el día de hoy existen dudas sobre la autoría del atentado aunque se haya gestado un cierto consenso en cuanto al vínculo entre los terroristas y *al-Qaeda*. Al año siguiente, el 7 de julio, cuatro “hombres bomba” se detonaron a sí mismos en forma coordinada en líneas de subte de la ciudad de Londres, lo que dio lugar a 56 muertes y más de 700 heridos. En esta ocasión, Al-Qaeda se atribuyó el ataque<sup>7</sup>.

A simple vista, ambos atentados adoptaron la forma de una reacción contra la participación de España y Gran Bretaña en la “guerra contra el terrorismo” que daría lugar a que ambos formaran parte en la coalición generada por Estados Unidos para la ejecución de las acciones militares en los teatros de operaciones de Afganistán desde 2001 e Irak desde 2003 (Friesen, 2007).

Contrario a todas las predicciones, el terrorismo de gran escala había alcanzado su clímax con los golpes de Madrid y Londres. Similares en muchas dimensiones a los ataques del 11-S, aquellos, caracterizados por la existencia de vínculos más o menos claros con una organización terrorista, con el uso de armas o herramientas con algún grado de tecnología incorporada, así como la coordinación entre diversos agentes terroristas, prácticamente desaparecerían durante el resto de la década. Esto explica, en gran medida, por qué los aparatos de seguridad de los diversos países europeos serían actualizados, potenciándose la capacidad de contraterrorismo de España y el Reino Unido y brindando marcos regulatorios más permisivos para el accionar de los aparatos de inteligencia y las agencias de seguridad respectivas.

---

ataques, sintetiza el clima que se constituyó luego de los ataques ocurridos tras el secuestro de los cuatro aviones estadounidenses: “A pesar de que los Estados Unidos sean la mayor potencia económica y posean el arsenal militar más poderoso y actualizado del mundo; a pesar del gasto que lleva a cabo en esta guerra y su ejército –más de lo que gasta el mundo entero en todos sus ejércitos (...); a pesar de todo esto, diecinueve jóvenes hombres fueron capaces –por la gracia de Alá, el más grande– de cambiar la dirección de su brújula”. Traducción del autor. “Extracts from the Bin Laden Tape”. *Al-Jazeera*. 8 de septiembre de 2007. Disponible en <http://www.aljazeera.com/news/>

7. “The seven deadliest attacks in Europe in decades”. *NDTV*. 14 de noviembre de 2015. Disponible en <https://www.ndtv.com/world-news/the-seven-deadliest-attacks-in-europe-in-decades-1243261>

En el caso de España, los servicios de seguridad se hallaban bien equipados contra la amenaza terrorista gracias, en gran medida, a la experiencia de lucha contra la *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA) que, aunque debilitada, se mantenía vigente. Tras los atentados de 2004 se aprobó el “Plan Operativo de Lucha Contra el Terrorismo”, a la par de la creación del Comité Ejecutivo del Mando Único Antiterrorista, del que depende el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista, enfocados principalmente en la amenaza que representaba el terrorismo global –y, en gran medida, *Al Qaeda*– en España<sup>8</sup>.

En el caso del Reino Unido existen ciertas similitudes con España, en la medida en que comparte con esta última una historia marcada por la lucha contra formas de terrorismo doméstico. Concretamente, para el país insular, se trata de la experiencia de acción contraterrorista para enfrentar al IRA durante el siglo XX, como hemos mencionado anteriormente. Aun así, los atentados de la ciudad de Londres condujeron a la aprobación de una amplia gama de medidas de diversa índole, con especificidad para el abordaje del nuevo terrorismo que se enfrentaba.

Por un lado, se establecieron mayores posibilidades de acción y detención contra sospechosos de terrorismo, incluso antes de que hubiera evidencia suficiente que pudiera conducir a un arresto, lo que se ha dado a llamar “justicia preventiva” (Moxon, s.f.)<sup>9</sup>. Por otro lado, tuvieron lugar la regionalización de la agencia MI5 a través de *hubs* locales, la recopilación de información digital, la implementación de mecanismos para compartir inteligencia, la inversión en mejores sistemas de información para la gestión de fronteras, el desarrollo de instancias de contacto con las comunidades musulmanas en grandes ciudades y toda una serie de medidas de adaptación de la infraestructura y el espacio público de las ciudades<sup>10</sup>. Finalmente, se dieron una serie de mecanismos menos nobles en el funcionamiento de las agencias de seguridad británicas como presiones a ciudadanos británicos de ascendencia extranjera para que se convirtieran en informantes y hasta la tortura para interrogatorios<sup>11</sup>.

---

8. La otra dimensión de la reforma tuvo que ver con el fortalecimiento de la producción de inteligencia, tanto dentro de las centrales policiales locales como a nivel de la Policía Nacional y la Guardia Civil –esta última considerada una fuerza semimilitar–, lo que significó aumentos de efectivos de entre el 22% y el 75% en los distintos organismos (Reinares, 2008). Otras acciones incluyeron el desarrollo de mecanismos para compartir información e inteligencia, medidas carcelarias, la contratación de intérpretes para la vinculación con comunidades musulmanas de inmigrantes, el incremento de los controles sobre materiales explosivos y reformas diplomáticas como la incorporación de agregados en embajadas para permitir la cooperación internacional en la lucha contraterrorista. Díaz, A. “La lucha contra el terrorismo tras el 11-M”. *El País*. 2 de diciembre de 2004. Disponible en [http://elpais.com/diario/2004/12/12/espana/1102806003\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2004/12/12/espana/1102806003_850215.html)

9. Entre otras innovaciones, se cuentan la ampliación del plazo para la retención de sospechosos contra los que no se hubieran presentado cargos, a 28 días –14 más de los que se permitían anteriormente– y la posibilidad de congelamiento de activos para sospechosos de terrorismo.

10. Como la numeración de estaciones de subte, la clarificación de información relativa a funcionamiento o no de servicios, la colocación de tapiales en espacios públicos concurridos para prevenir el ingreso de vehículos hostiles, entre otras. “7 July London bombings: 15 changes to anti-terror planning” *BBC*. 7 de Julio de 2015. Disponible en <http://www.bbc.com/news/uk-33388286>

11. Cobain, I. “London bombings: the day the anti-terrorism rules changed”. *The Guardian*. 7 de julio de 2010. Disponible en <https://www.theguardian.com/uk/2010/jul/07/london-bombings-anti-terrorism>

Adicionalmente al fortalecimiento de los dispositivos de seguridad a nivel nacional, luego de los ataques de Madrid como los de Londres, se sumaron las respuestas en el marco de la Unión Europea, tanto en materia judicial y criminal, como política. Algunas innovaciones fueron la creación del puesto de Coordinador de Antiterrorismo, la creación de la figura de la “Orden de Detención Europea” (un procedimiento que reemplaza la extradición entre países miembros, simplificando y agilizando el trámite), la reducción del tope de dinero en efectivo que se permitía ingresar a través de las fronteras, la armonización de las reglas y sistemas de recopilación de información de llamadas telefónicas y vías digitales, y el desarrollo de un sistema unificado para compartir inteligencia entre Estados miembros, entre otras<sup>12</sup>.

Resulta interesante subrayar que, en virtud del carácter multidimensional del terrorismo, la Unión Europea constituye un ámbito capaz de generar propuestas que respalden el abordaje mancomunado de la problemática del terrorismo, aunque el eje del combate de esta problemática corresponda a cada Estado miembro. La convergencia de factores económicos, sociales y de seguridad a nivel transfronterizo, generan que exista un rol para la Unión, con un menú de acciones variado, especialmente vis a vis la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (Argomaniz, 2010).

El primer Informe de la Situación y Tendencias Terroristas (*Terrorist Situation and Trends*), desarrollado por EUROPOL, arroja varios datos interesantes, que demuestran una mayor eficacia del esfuerzo antiterrorista en la Unión Europea tras los atentados de 2004 y 2005. Esta mejora puede observarse analizando los incrementos en el número de arrestos y juzgamientos vinculados al terrorismo islamista y derivando en un bajo número de acusados exonerados<sup>13</sup> (EUROPOL, 2007).

A partir de este análisis, resulta más claro que las acciones llevadas adelante por los Estados miembros y la Unión Europea en materia de contraterrorismo, incrementaron tanto la preocupación por la cuestión como las capacidades para prevenir y sancionar la ejecución de acciones terroristas. Otro dato relevante se relaciona con que, si bien para el caso de España el número de condenas vinculadas al asesinato de civiles en el marco de actividades terroristas fue alto, en el Reino Unido, Alemania y los Países Bajos, la mayor parte de aquellas se relacionó con cargos vinculados a la conspiración y desarrollo de preparativos para la comisión de atentados, mostrando una mayor efectividad de los esfuerzos preventivos (EUROPOL, 2007).

Sin embargo, las acciones implementadas no evitaron que ocurrieran nuevos atentados, aunque bajo diversas modalidades. La comparación entre los años 2005, 2006 y 2007 permite extraer algunas conclusiones interesantes. La primera es que el

---

12. “Europe’s Terror Efforts Under Scrutiny”. DW. 8 de marzo de 2005. Disponible en <http://p.dw.com/p/6LHi>

13. En el informe se plantea que a lo largo del año 2006, se arrestaron 706 personas bajo sospecha de haber cometido delitos vinculados al terrorismo, de las cuales 257 se hallaban relacionadas al tipo islamista; agrega que del número de sospechosos de terrorismo islamista juzgados durante el año 2006 fue de 240, un crecimiento de alrededor de 60% con respecto a los 63 del año anterior; y finalmente sostiene que de esos 257, sólo 46 fueron declarados inocentes, el 15% (EUROPOL, 2007).

terrorismo como fenómeno siguió vigente, al haberse reportado un número mayor de atentados y tentativas de atentados en la Unión Europea. Un segundo punto se vincula con que las modificaciones en las disposiciones judiciales y políticas de seguridad condujeron a un mayor número de arrestos y condenas, lo cual se debe también a la creación de figuras jurídicas que contemplaban las diversas modalidades de participación en acciones terroristas<sup>14</sup>.

A los fines de este trabajo resulta interesante evaluar el impacto de la acción antiterrorista general –más allá de aquellas de corte yihadista– en la Unión Europea, en contraposición a la evolución en el número de ataques y su efectividad. Notaremos que los indicadores de “ataques exitosos, fallidos y evitados”, “arrestos por terrorismo”, “sentencias por terrorismo” y “muertes por terrorismo” experimentaron una marcada tendencia a la baja tras un pico en 2007. Los valores de los cuatro indicadores volverán a elevarse para el año 2012 y, para 2014, nuevamente se elevará el número de ataques.

En el año 2015, los 211 atentados cometidos (sólo diez más que el año anterior) derivaron en un aumento del 3.775% del número de muertes, lo cual indica un aumento pronunciado en la mortalidad como consecuencia del terrorismo para ese período. De todos modos, incluso teniendo en cuenta esta nueva tendencia alcista en lo que hace a los indicadores de actividad terrorista, el número de muertes civiles por atentados terroristas en países de la Unión Europea entre los años 2007 y 2014 se mantendrá en niveles mucho más bajos que los correspondientes a los años 2004 y 2005 (con la excepción del año 2011)<sup>15</sup>.

**Tabla n° 1. Terrorismo en la Unión Europea 2006 – 2015**

AÑO	2006*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ATAQUES EXITOSOS, FALLIDOS Y EVITADOS	498	583	515	316	249	174	219	152	226	196	142
ARRESTOS POR TERRORISMO	706	1044	1009	623	611	484	537	535	774	1077	1002
SENTENCIAS POR TERRORISMO	240	449	384	408	332	346	437	336	452	527	587
MUERTES POR TERRORISMO	s/d	s/d	s/d	s/d	7	79**	17	7	4	151	142

\* subreporte de casos

\*\* ataque de Anders Breivik (Noruega, Estado no miembro de la UE)

Elaboración propia según “Terrorism Situation and Trends” (EUROPOL 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)

14. EUROPOL anunció el aumento del número de arrestos (1044), por un lado, aunque con una baja en el porcentaje de sospechosos islamistas.

15. En julio de 2011, Anders Breivik llevó a cabo un atentado múltiple que implicó la detonación de un artefacto explosivo en la ciudad de Oslo y, ese mismo día, el disparo de armas de fuego contra civiles en la isla de Utøya. El ataque constituye una excepción dentro del período analizado, con un saldo de 77 fatalidades.

A partir de los datos relevados se pueden notar algunas cuestiones en cuanto a la efectividad de la acción antiterrorista en la Unión Europea. La diversidad de programas aplicados tanto a nivel nacional como supranacional tuvo dos consecuencias principales. En primer lugar, las nuevas medidas potenciaron la efectividad de la sanción –observable en el número de sentencias dictadas, las cuales en ningún momento se redujeron por debajo de los niveles de 2006–. En segundo lugar, potenciaron el aspecto preventivo del contraterrorismo, como lo demuestra el incremento en el número de arrestos. Este último se fortaleció a partir de las mejoras tanto en materia de generación y procesamiento de inteligencia como en lo que hace a la actividad policial. A partir de esto, podemos adelantar la conclusión de que la presión sobre el terrorismo en la Unión Europea constituyó un factor explicativo de la mutación de aquel hacia un tipo que, como adelantamos, pretendemos definir como “emprendedor”, al menos para el caso de su variante yihadista.

### 3.b. La aparición del “terrorismo emprendedor”

El quiebre de la tendencia a la baja del número de ataques exitosos, fallidos y evitados que se venía consolidando hasta 2011 pone de manifiesto, a nuestro criterio, la necesidad de fijar el año 2012 como un punto de inflexión, que da inicio a la fase de lo que hemos denominado terrorismo “emprendedor”, marcada por una reaparición del terrorismo internacional bajo nuevas dinámicas. En este sentido, surgen dos datos estadísticos especialmente relevantes sobre el terrorismo yihadista en la Unión Europea, a saber: la tendencia al alza en el número de ataques exitosos, fallidos y evitados; y la mayor participación, en términos porcentuales, del terrorismo yihadista frente a los demás tipos. Estas tendencias se confirman tanto para el número de ataques como para el número de víctimas fatales y arrestos por cargos vinculados a terrorismo.

**Tabla n° 2. Terrorismo yihadista 2006 – 2016**

ANO	2006*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ATAQUES EXITOSOS, FALLIDOS Y EVITADOS	1	4	0	1	3	0	6	9	12**	17	13
ARRESTOS POR TERRORISMO	257	201	187	110	179	122	159	216	395	687	718
MUERTES POR TERRORISMO	0	0	0	0	0	0	8	1	4	150	135

\* subreporte de casos

\*\* Estimación del autor. En los informes en cuestión se enumera un número de casos pero existen otros no reportados, que podrían considerarse relevantes también

Elaboración propia con datos de “Terrorism Situation and Trends” (EUROPOL 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)

Un dato interesante que surge del cuadro anterior se relaciona con que, a pesar del descenso en el número total de arrestos cargos relacionados con terrorismo en países de la Unión Europea, cuando analizamos los datos relativos al yihadismo, el número ascendió fuertemente para el período 2012-2016, lo que anticipa el mayor peso del yihadismo dentro del fenómeno terrorista en el continente.

Lo mencionado permite detectar cómo, en términos absolutos, esta variante vuelve a consolidarse a partir de los años 2013 y –ya con mayor claridad– 2014, luego de que los dos grandes atentados llevados adelante por Al Qaeda en –2004 y 2005–, desencadenaran, como ya hemos mencionado, una serie de políticas y lineamientos innovadores que aplacaron la situación. Consecuentemente, proponemos que luego de un debilitamiento de la gravitación del terrorismo de inspiración religiosa islámica hasta el año 2012, el mismo ha entrado en una nueva etapa de auge, gracias a nuevas metodologías y recursos a disposición.

Finalmente, antes de volcarnos al análisis del terrorismo en los años recientes y las formas que éste ha adoptado en la Unión Europea, confirmamos que el terrorismo yihadista es hoy la principal variante terrorista en lo que respecta a los países del proceso de integración. Se trata de una afirmación que no era cierta para los años previos a 2014, pero que parece serlo definitivamente en la actualidad. Dicho de otra manera, la limitación de la muerte de víctimas civiles en manos del terrorismo deberá orientarse decididamente contra la variante yihadista del fenómeno.

**Tabla n° 3. Participación del terrorismo yihadista en el total del terrorismo en la UE 2006 - 2016**

AÑO	2006*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ATAQUES	0,20%	0,68	0%	0,31%	1,20%	0%	2,73%	5,92%	5,3%**	8,80%	9,15%
ARRESTOS POR TERRORISMO	3640%	19,25%	18,53%	17,65%	29,29%	25,20%	29,60	40,37%	51,03%	63,78%	71,66%
MUERTES POR TERRORISMO	0%	0%	0%	0%	0%	0%	47,05%	14,28%	100%	99,33%	95,07%

\* subreporte de casos

\*\* Estimación del autor. En los informes en cuestión se enumera un número de casos pero existen otros no reportados que podrían considerarse relevantes también.

Elaboración propia con datos de “Terrorism Situation and Trends” (EUROPOL 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)

#### 4. Definiendo al “terrorismo emprendedor”

En la sección anterior planteamos que el terrorismo yihadista en el ámbito de la Unión Europea se ha visto favorecido por un nuevo entorno e instrumentos que permiten la planificación y ejecución de ataques en forma más autónoma. El recurso a formas de violencia sencillas en su aplicación, a la par de las nuevas tecnologías de

comunicación, formas innovadoras de obtención de fondos y la explotación de lógicas de la economía formal, han desencadenado una mayor difusión y accesibilidad de los instrumentos y técnicas para la planificación de un ataque terrorista. Esto no se conecta necesariamente con que haya disponibles nuevas armas o herramientas para el ejercicio de la violencia: atentados recientes incluyen ataques con machetes y vehículos motorizados, productos de uso civil que no habían sido utilizados a gran escala para causar daño. El factor determinante es que se ha impuesto una nueva lógica de ejecución de ataques en cualquier lugar y con cualquier herramienta, con tal de visibilizar las reclamaciones políticas de agentes y organizaciones terroristas.

De esta manera, lo decisivo de esta etapa no se halla en el plano de lo material, sino que está relacionado con las ideas que rigen la acción terrorista. En alguna medida, pareciera ser que los terroristas se han liberado de ciertos criterios o pautas que en alguna medida, fijaban estándares en cuanto a lo que se esperaba de un atentado. Esto se encuentra en estrecha relación con el llamamiento que Abu Bakr al-Baghdadi, “proclamado” califa del Estado Islámico, habría lanzado en el año 2015, en relación a la propuesta de “ir a la guerra en todas partes” contra Occidente<sup>16</sup>.

Si bien confirmar la relación entre el mensaje que, se especula, habría sido enviado por al-Baghdadi, y el incremento en el número de atentados y víctimas fatales desde el año 2015 sería exagerado, resulta interesante pensar en la idea de cambio de paradigma en lo que respecta al *playbook* yihadista. Esta lectura nos lleva a pensar en un accionar terrorista más difuso, con un menor grado de “institucionalización” a través de organizaciones y mayor autonomía tanto en lo que hace a la planificación como a la ejecución de atentados en la Unión Europea.

En años recientes, el Estado Islámico<sup>17</sup> se ha volcado a la participación en actividades terroristas, especialmente después de empezar a acumular derrotas en los teatros de operaciones iraquí y sirio. A partir del involucramiento de la organización en varios atentados, la misma se constituye como paradigmática de la nueva fase del terrorismo en la Unión Europea, la cual vemos abrirse desde el año 2013 en adelante. Esto no significa que sea la única agrupación que expresa un nuevo modelo terrorista. Al Qaeda, si bien aparece como más representativa del terrorismo de la primera década del siglo XXI, no ha perdido vigencia, y son varios los atentados que se cometen en su nombre en el continente europeo, a pesar de que se encuentra más activa

---

16. “ISIS Calls on Muslims to ‘Go to War Everywhere’”. *CBN News*. 15 de mayo de 2015 Disponible en <http://www1.cbn.com/cbnnews/world/2015/May/ISIS-Calls-on-Muslims-to-Go-to-War-Everywhere>

17. En el marco del presente análisis, el Estado Islámico merece una referencia aparte. Se trata de un proyecto de Estado, con asiento territorial, con la posibilidad de ejercer la violencia física e impositiva o fiscal. La organización constituye un fenómeno innovador, surgido de un contexto particular marcado por dos procesos centrales. El primero es el debilitamiento de Irak, por la erosión institucional que este sufrió tras la invasión estadounidense (que dio lugar a la disolución de su sector militar y de defensa) y la caída de Saddam. El segundo es la situación de la vecina Siria, inmersa en una guerra civil internacionalizada desde el año 2012. “What is ‘Islamic State’”. *BBC*. 2 de diciembre de 2015. Disponible en <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29052144>



en otras regiones del mundo. Al margen de los casos específicos, entendemos que la determinación del nuevo paradigma terrorista abarca el momento que vivimos, a la vez que indica la preponderancia de ciertos elementos sobre otros, pero nunca la exclusión definitiva de ciertas lógicas o dinámicas vinculadas a otros tiempos.

Creemos que un cambio central en la dinámica terrorista, que permite plantear la posibilidad de un nuevo paradigma, se vincula con la redefinición de la relación entre la organización terrorista y los agentes que operan en su nombre. El nuevo contexto terrorista ha multiplicado las formas de vinculación que pueden sostener quienes actúan en nombre de un proyecto superior. Específicamente en lo que respecta al Estado Islámico, la GTD ha definido tres tipos de agencia que expresan diferentes relaciones con la organización: *ISIL* para aquellos ataques llevados a cabo por miembros pertenecientes al núcleo del Estado Islámico; *ISIL Affiliate* para los que fueran ejecutados por otras organizaciones que han declarado su compromiso con el Estado Islámico; e *ISIL-Inspired* si fueran ejecutados por individuos que hubieran expresado su fidelidad al Estado Islámico sin ser conocidos ni apoyados por la organización (START, 2016). Creemos que un marco como el mencionado podría ser también extensible a otras organizaciones terroristas<sup>18</sup>. Esta multiplicidad de formas de vinculación entre agentes y organizaciones terroristas representa un cambio con respecto al pasado.

La dimensión principal del cambio mencionado está relacionado con el fenómeno de radicalización violenta que atraviesa una persona antes de devenir terrorista. Anteriormente planteamos que se trataba de un “proceso individual o colectivo donde, generalmente, en una situación de polarización, las prácticas normales de diálogo, transigencia y tolerancia entre actores políticos y grupos con intereses divergentes, son abandonadas por una o ambas partes de un conflicto, en favor de un creciente compromiso de comprometerse en tácticas confrontacionales” (Schmid, 2013). El estudio de ataques recientes ha revelado que se trata de un proceso que puede adoptar diversas modalidades. Distintos terroristas exhiben diversos recorridos en su proceso de radicalización.

Dicho análisis prueba precisamente eso: no hay un único camino que lleve a todas las personas a volcarse al terrorismo. A esto se suma una pregunta cuya respuesta es inaccesible: ¿por qué determinada persona elige participar de un atentado? Hay dos razones por las cuales no es posible responderla en forma inequívoca a modo de poder generalizarla a todo el universo terrorista: la primera es que existen tantas “vías hacia el terrorismo” como sujetos implicados; la segunda es que el recurso o no a la violencia depende fundamentalmente del contexto en que se desenvuelve

---

18. Para el caso de Al Qaeda, por ejemplo, encontramos muchos paralelismos, vinculados a la existencia de células independientes, no conocidas por la organización, las cuales además se proveen de fondos por su propia cuenta. En el presente trabajo, las conclusiones a las que arribamos abordan en mayor o menor medida a todo el contexto del terrorismo yihadista en la Unión Europea.

cada persona en particular. Más adelante abordaremos algunos ejemplos que permiten captar esta variedad.

#### 4.a. La opción por la violencia

Las dificultades para determinar qué razones llevan a una persona al ejercicio de la violencia física se vinculan con la imposibilidad de aislar las variables que son explicativas de las que no lo son. Bandura plantea que “las personas no operan como agentes morales autónomos, impermeables ante las realidades sociales dentro de las cuales están enredados (...). Las acciones morales son el producto de un juego recíproco entre influencias cognitivas, afectivas y sociales”<sup>19</sup> (2002). Existe un segundo punto que, de acuerdo al mismo autor, se manifiesta como desconexión moral (*moral disengagement*), lo que tiene lugar cuando el sujeto procede a minimizar su rol en la generación del daño a terceros. Con este fin, el sujeto puede “desvincularse” de la conducta dañina de diversas formas, ya sea otorgándole una justificación moral, minimizando su importancia o deshumanizando a la víctima o haciéndola responsable de la violencia ejercida (2002).

La retórica yihadista podría ubicarse dentro de alguna de estas categorías. La revista *Dabiq*<sup>20</sup>, en su edición N° 15, contiene un artículo denominado “*Why we hate you and why we fight you*”. En el mismo se ofrece un listado de motivos por los que los occidentales merecen ser víctimas del terrorismo yihadista: 1. Por no ser creyentes y rechazar a Alá; 2. Porque las sociedades liberales permiten las cosas que Alá ha prohibido; 3. Por no creer en la existencia del “señor y creador”, expresada en la existencia del mundo; 4. Por los crímenes cometidos por Occidente contra el Islam; 5. Por los crímenes contra los musulmanes a través de la guerra, las bombas y los ataques con drones, a la vez que pelean para detener las matanzas y sufrimiento de los musulmanes; 6. Porque Occidente ha invadido las tierras de los musulmanes y es el fin de estos últimos el de expulsarlos<sup>21</sup>.

---

19. Traducción del autor.

20. *Dabiq* es una revista dedicada a la difusión de las ideas, acciones y propaganda del Estado Islámico. Se trata de una publicación con una estética bien lograda que se ofrece en árabe, inglés, francés y alemán. La misma es desarrollada por al-Hayāt Media Center, una especie de agencia de noticias creada por la organización terrorista en cuestión. La estrategia de producción de este tipo de publicaciones no es nueva. Un antecedente de la misma es la revista *Inspire* desarrollada por al-Qaeda en la Península Arábiga (AQAP).

21. “Why we hate you and why we fight you”. *Dabiq*, vol 15. 31 de julio de 2016. Disponible en <https://azelin.files.wordpress.com/2016/07/the-islamic-state-e2809cdacc84biq-magazine-1522.pdf>

Figura 1. Página 30 de la edición N°15 de la revista *Dabiq*



Podemos observar que, desde el punto de vista del Estado Islámico, el ejercicio de la violencia a través del terror contra Occidente, se encuentra plenamente justificada, a la vez que percibimos el recurso a los tres tipos de artilugios mencionados por Bandura.

#### ***4.b. Quiénes son los nuevos terroristas en la Unión Europea***

Un hecho ineludible en el estudio del fenómeno se relaciona con que cada terrorista o célula presenta recorridos diferentes. Esto genera que la tipificación del proceso de radicalización en ocasión de cada atentado sea prácticamente imposible de trazar. Sin embargo, creemos que un estudio de los agentes terroristas que se han involucrado en la ejecución de ataques en el período estudiado, puede ser valioso con vistas a determinar ciertos patrones que favorecen la radicalización islamista. En este sentido, tomamos como base el análisis de 39 terroristas que actuaron por su cuenta o en el marco de una célula, y que participaron en alguno de los 15 atentados seleccionados<sup>22</sup>. Creemos que los resultados surgidos permiten, a pesar de la imposibilidad

---

22. La selección de casos no es exhaustiva sino que responde a evaluar ataques y agentes terroristas sobre los cuales

de establecer perfiles genéricos de los terroristas que operaron en la Unión Europea en los últimos diez años, establecer algunas regularidades que pueden resultar útiles. Antes de evaluar los rasgos que surgen a partir de nuestro análisis, debemos realizar una salvedad: no es cierto que contextos sociales de exclusión y vulnerabilidad por sí solos sean el factor decisivo en la creación de un terrorista. El presente capítulo sugiere que la radicalización yihadista es el resultado de la interacción de una amplia gama de factores. No negamos que la exclusión social, la falta de oportunidades o las carencias socioeconómicas puedan jugar un rol en el proceso, pero esta problemática no basta, por sí sola, para explicar el terrorismo. Casos como el de Samy Amimour –que participó de la matanza del *Bataclan* en París– aportan luz en este sentido: había trabajado en la cadena de ropa H&M y en supermercados Carrefour, tras lo cual fue contratado como chofer de colectivos, trabajo al cual renunció más tarde<sup>23</sup>. Otros terroristas que estaban insertos económicamente eran Najim Laachraoui y Omar Hychami<sup>24</sup>.

Realizada la salvedad anterior, podemos detectar y desarrollar ciertos rasgos que operan en la radicalización yihadista de los agentes que han operado en la Unión Europea en el período 2012-2017. Nuestro enfoque presenta dos dimensiones. La primera consistirá en revisar rasgos de carácter personal que inciden en el proceso de radicalización, a saber: edad, nacionalidad del terrorista y la nacionalidad de sus progenitores –como medio para esclarecer la cuestión identitaria a nivel del individuo–. La segunda dimensión se conecta con ciertos ámbitos de desenvolvimiento que son instancias especialmente favorables a la radicalización. Para esto revisaremos la gravitación de espacios geográficos específicos que hemos dado a llamar “clústeres de radicalización”, del cumplimiento de condenas en prisión y de los viajes o estancias en países que albergan organizaciones terroristas en el exterior.

---

existe suficiente información. Por ejemplo, no desarrollaremos varios ataques contra policías y el asesinato del cura católico Jacques Hamel en Francia; tampoco incluimos la detonación de un explosivo casero el 20 de junio de 2017 en la Estación Central de Bruselas y el intento de apuñalamiento de dos soldados el 25 de agosto de 2017 en las calles de Bruselas.

23. “Samy Amimour, de un suburbio de París a la matanza del Bataclán”. *Prensa Libre*. 19 de enero de 2016. Disponible en <http://www.prensalibre.com/internacional/samy-amimour-de-un-suburbio-de-paris-a-la-matanza-del-bataclan>
24. Najim Laachraoui había estudiado ingeniería y electromecánica en el nivel universitario, antes de inmolarse en el aeropuerto de Bruselas. Blaise, L. y Breeden, A. “Najim Laachraoui, 24, Bomb Maker for Paris and Brussels Attacks”. *The New York Times*. 25 de marzo de 2016. Disponible en <https://www.nytimes.com/2016/03/26/world/europe/najim-laachraoui-24-bomb-maker-for-paris-and-brussels-attacks.html>. Omar Hychami trabajaba en una empresa dedicada a la infraestructura y la maquinaria agrícola, a pesar de que luego colaboraría con la ejecución del atentado de La Rambla en Barcelona, a fines de 2017. “Omar Hychami, educado y aparentemente integrado”. *Diario Sur*. 20 de agosto de 2017. Disponible en <http://www.diariosur.es/nacional/omar-hichami-educado-20170820104915-ntrc.html>

#### 4. b. 1. Rasgos de carácter individual

Un primer atributo está relacionado con la corta edad de los “terroristas emprendedores”. En tiempos recientes se ha hecho foco en este tema aunque no constituya una discontinuidad con respecto a décadas anteriores. A los fines de este trabajo, nos limitaremos a plantear lo siguiente: a) sólo 8 de los 39 terroristas analizados, tienen más de 30 años; b) de esos 8, sólo dos tienen más de 35 años; c) 3 de los terroristas tenían menos de 18 años al momento de atacar; y d) el segmento más populoso es el de 18 a 25 años (17 terroristas), seguido por el de 26 a 30 (10 terroristas). Una nota aparte merece el hecho de que sólo aparecen dos mujeres involucradas en los 15 atentados analizados.

Un segundo atributo está vinculado con la nacionalidad de los terroristas. Se debe considerar que 23 de los 39 terroristas analizados detentaban nacionalidad de algún país europeo; si contabilizamos la doble nacionalidad de Chakib Akrouh (belga y marroquí), que participó del múltiple atentado de París del 13 de diciembre de 2015, el número asciende a 24. Simultáneamente, el análisis de la nacionalidad de los atacantes permite desmentir el mito que presenta la crisis de refugiados como potenciadora del terrorismo: Riaz Khan Ahmadzai, el joven que a los 17 años atacó a una familia con un hacha a bordo de un tren (a la altura de la localidad de Wurzburg, Alemania), es la única persona involucrada en un atentado terrorista que ingresó a la Unión Europea con el status de refugiado<sup>25</sup>. Otro dato interesante es que en la mayoría de los casos, los terroristas con nacionalidad extraeuropea atentaron en el marco de células con una marcada preponderancia de ciudadanos del viejo continente<sup>26</sup>.

Una cuestión evidente es que la nacionalidad, en términos de la identificación de los ciudadanos con el Estado en el que nacieron, es extremadamente débil en materia de terrorismo. Hay al menos tres factores que demuestran que el vínculo entre el terrorista y el Estado de su nacionalidad está quebrado. En primer lugar, la identificación de los terroristas con la lucha de un tercer país que presenta al Islam como religión preponderante. En segundo lugar, para la totalidad de los casos, uno o ambos progenitores de cada terrorista, son originarios de algún país mayoritariamente musulmán<sup>27</sup>. En tercer lugar, y planteando una perspectiva interesante, advertimos

---

25. Aunque inicialmente se presentó como proveniente de Afganistán, luego se pudo determinar que el joven era en realidad pakistaní. Se supone que mintió para mejorar sus chances de que se le concediera refugio en Alemania. Newton, J. y Hall, A. “ISIS train axe attacker is a ‘Pakistani’ who lied about being Afghan to get higher immigration status in Germany -as he is pictured at a music festival wearing a pink wig”. *Daily Mail*. 20 de julio de 2016. Disponible en <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3698818/Did-ISIS-axe-attacker-LIE-Afghanistan-Claims-train-jihadi-hid-Pakistani-background-higher-immigration-status-Germany.html>

26. Con tres excepciones claras: Mohamed Lahouaiej Bouhlel, tunecino, que condujo un camión en el *Promenade des Anglais* en Niza; Anis Amri, otro tunecino que hizo lo propio en un mercado navideño de Berlín; y la célula de Ripoll, integrada por 8 marroquíes y un español.

27. En el caso de los 39 terroristas estudiados, sus progenitores eran nacionales de Marruecos, Argelia, Pakistán, Túnez, Libia, Siria o Mali.

que debajo de la dicotomía entre el mundo occidental y el islámico –eje discursivo del yihadismo–, subyace el enfrentamiento entre las potencias coloniales de antaño y sus dominios, en una especie de re-significación de las luchas por la independencia de la post-Segunda Guerra Mundial. No estamos en condiciones de corroborar esta hipótesis pero nos resulta extremadamente interesante que los atentados en Francia hayan sido obra de terroristas cuyos padres son originarios de Argelia y Marruecos, principalmente; y que en dos de los tres atentados ocurridos en el Reino Unido hayan estado implicados terroristas de origen pakistaní.

Una aclaración debe hacerse en relación al rol que juega el Islam para el terrorismo yihadista. Creemos que el terrorismo guarda una relación instrumental con el Islam, siendo este último un medio para aquel. Si bien no se puede aseverar que la religión de los terroristas fuera completamente irrelevante en su radicalización, tampoco se puede afirmar lo contrario. El análisis desarrollado expone varios casos en los que los terroristas no habían mostrado ningún hábito que se pudiera asociar a la fe islámica, ni en lo que respecta a la asistencia a la mezquita y el rezo, ni en lo que hace al no consumo de alcohol y estupefacientes o el deber de abstención de ciertos delitos. En el extremo opuesto, encontramos el caso de “Safia S”<sup>28</sup>, quien con 15 años apuñaló en el cuello a una oficial de policía en la localidad alemana de Hanover. Según las agencias abocadas al caso, la niña asistía a la mezquita y conocía de memoria los pasajes del Corán, habiéndose radicalizado a los 7 años, a partir de la influencia de un Imán en contacto con ella en aquel entonces<sup>29</sup>. El amplio espectro en cuanto al peso de la religión en el *modus vivendi* preterrorista ratifica la advertencia que esbozamos en cuanto a la imposibilidad de tipificar los caminos que conducen a la radicalización yihadista.

#### 4. b. 2. Ámbitos privilegiados de radicalización

Ahora bien, como hemos planteado, más allá de ciertos rasgos personales que favorecen o apuntalan la radicalización yihadista, existen ciertos entornos sociales específicos que son, según los casos estudiados, decisivos en la génesis terrorista.

En primer lugar, ciertas zonas o regiones son más favorables a la radicalización que otras. En el marco de la presente investigación existen barrios, ciudades y hasta regiones específicas que funcionan como “clústeres de radicalización”. Planteamos la noción de clústeres, porque entendemos que se trata de espacios geográficos me-

---

28. Este es el nombre que se asoció a la terrorista, cuya información personal no pudo ser develada, por tratarse de una menor de edad juzgada en Alemania y sujeto el procedimiento a las leyes de este país.

29. Hall, A. “Teenage female ISIS fanatic was ‘radicalised at the age of seven and stabbed a German police officer because she was unable to make it to Syria’”. *Daily Mail*. 4 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3476986/Teenage-female-ISIS-fanatic-radicalised-age-seven-stabbed-German-police-officer-unable-make-Syria.html#ixzz53tMLfwDb>

dianamente delimitados en los cuales coexisten e interactúan instituciones valores y personas, generando redes de contactos, información, ideologías, recursos y hasta posibilidades de “capacitación” en el uso de la violencia, dando lugar a un entorno que favorece el surgimiento de terroristas<sup>30</sup>.

Por una cuestión del alcance de la presente investigación no resulta posible conformar un listado exhaustivo de estos clústeres pero a partir del análisis de casos que hemos desarrollado, podemos señalar el distrito de Moleenbeek en Bruselas (Bélgica), el sur de la ciudad de Manchester, el este de Londres y las ciudades de Luton y Birmingham (Reino Unido), la región de Girona (España) y la región de Renania del Norte-Westfalia (Alemania). Se trata de espacios en los que confluyen una serie de fenómenos que no necesariamente estarán presentes en todos los casos. Estos factores pueden ser la exclusión social, la falta de oportunidades, la confluencia de grupos de población joven en diversos ámbitos, la violencia y el delito, la presencia de pandillas, esquemas familiares débiles, una economía con altos grados de informalidad, el acceso a armas, esquemas de retroalimentación delito-radicalización, entre muchos otros. Además, a esos factores hay que sumarles la presencia en el territorio de individuos que radicalizan o reclutan jóvenes para engrosar las filas de organizaciones terroristas<sup>31</sup>.

La lista que hemos desarrollado, sin ser exhaustiva, resulta interesante y se encuentra respaldada por casos concretos. Por ejemplo, Salman Abedi, –el hombre bomba” de 22 años que atacó a los asistentes de un concierto musical en el Manchester Arena– vivía en el sur de esa ciudad, zona que es conocida como un ámbito donde la relación crimen-terrorismo se manifiesta de diversas maneras, realidad que convive con niños y jóvenes, descendientes de inmigrantes, que crecen sin padres en el barrio. Específicamente, Abedi frecuentaba una pandilla dedicada a delitos menores, a la vez que se relacionaba con presuntos terroristas y otros ya conocidos. Días antes del ataque, retornaba de Siria vía Alemania, donde habría recibido entrenamiento en contacto con una célula de Düsseldorf en la provincia de Renania del Norte-Westfalia, la cual también frecuentaba Anis Amri, quien atacó un mercado navideño de Berlín<sup>32</sup>.

---

30. Entendemos que la acción de señalar espacios geográficos conectándolos con mayores posibilidades de desarrollo yihadista resulta un tema sensible. Sin embargo, es necesario poner de relieve que la acción de los decisores políticos debe estar dotada de un sentido de eficacia y eficiencia. El carácter siempre limitado de los recursos gubernamentales aconseja la adopción de algún criterio de selectividad para la implementación de programas, proyectos y acciones. Esto no compromete nuestro rechazo a la estigmatización de vecindarios, barrios o ciudades con porciones significativas de musulmanes y/o inmigrantes.

31. Esto fue particularmente relevante en la conformación de la “célula de Ripoll”, donde el Imán Abdelbaki Es Satty habría jugado un rol fundamental no sólo radicalizando a los jóvenes sino también colaborando con ellos en la preparación de artefactos explosivos.

32. Parveen, N. y otros “Salman Abedi had connections to gangs and terrorists in Manchester”. *The Guardian*. 25 de mayo de 2017. Disponible en <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/may/25/salman-abedi-had-connections-to-gangs-and-terrorists-in-manchester>



Otro caso de especial relevancia es el de Molenbeek-Saint-Jeans, ubicada a pocos kilómetros del centro de la capital belga. La ciudad es considerada un paraíso para la radicalización y los cuatro atentados llevados adelante por las células más desarrolladas –dos en París y dos en Bruselas– se hallan íntimamente relacionados con la comuna. La misma acogió a un gran número de inmigrantes del norte de África desde la década del 60 y hoy la falta de oportunidades se manifiesta en un desempleo que ronda el 40% entre los jóvenes<sup>33</sup>. Tanto las autoridades nacionales como las de la comuna reconocen el grave problema de la zona en materia de radicalización.

El segundo ámbito relevante en materia de radicalización es la prisión<sup>34</sup>. Son numerosos los casos estudiados que nos llevan a afirmar que el cumplimiento de condenas en cárceles constituye una instancia privilegiada para la radicalización yihadista, y esto por varias cuestiones. En primer lugar, los sujetos se encuentran allí con personas que han sido condenadas por cargos vinculados al terrorismo. Existen entonces, dos posibilidades: que la persona no haya atravesado un proceso de radicalización y constituya terreno fértil para la acción de un yihadista; o que la persona ya haya atravesado un proceso de radicalización y pueda vincularse con otros yihadistas presentes en la prisión favoreciendo futuras conspiraciones u operando para la radicalización de terceros, pudiendo ampliar su influencia en el establecimiento carcelario.

Un tercio de los terroristas analizados presentaba condenas previas por delitos no vinculados al terrorismo que van desde el robo de vehículos hasta atacar a policías en ocasión de otro delito, pasando por el tráfico de estupefacientes. Además, no son pocos los casos en los que el proceso de radicalización de determinados individuos así como el asentamiento de las bases de ciertas células terroristas que ejecutaron ataques en la Unión Europea entre los años 2012 y 2017 tuvieron lugar en establecimientos carcelarios.

El caso que muestra con mayor claridad el rol de la prisión en la radicalización es el de los responsables del ataque contra la revista *Charlie Hebdo*<sup>35</sup>. Uno de los hermanos involucrados, Chérif Kouachi, se encontraba cumpliendo una sentencia por delitos no vinculados al terrorismo cuando conoció, en la prisión de Fleury-Mérogis, a Djamel Beghal<sup>36</sup>. Beghal estaba cumpliendo una condena por un intento de atentado del año 2001 contra la embajada de Estados Unidos en Francia y había sido entrenado por Al Qaeda. Amedy Coulibaly, quien dos días después del ataque contra

---

33. Suanzes, P. “Molenbeek, el santuario de los terroristas islámicos en el corazón de Europa”. *El Mundo*. 24 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/11/15/5648d1d5268e3e26098b456d.html>

34. Morley, N. “Fears London attacker was radicalised inside UK prison”. *Metro*. 25 de marzo de 2017. Disponible en <http://metro.co.uk/2017/03/25/fears-london-attacker-was-radicalised-inside-uk-prison-6532699/>

35. “Charlie Hebdo attack: Three days of terror”. *BBC*. 14 de enero de 2015. Disponible en <http://www.bbc.com/news/world-europe-30708237>; “Cherif and Said Kouachi: Their path to terror”. *CNN*. 14 de enero de 2015. Disponible en <http://edition.cnn.com/2015/01/13/world/kouachi-brothers-radicalization/index.html>

36. “Paris attack suspect Chérif Kouachi had been jailed for terror offences”. *The Guardian*. 8 de enero de 2015. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2015/jan/08/paris-attack-suspect-cherif-kouchi-jailed-terror-offences-2008-charlie-hebdo>

*Charlie Hebdo* atacó un supermercado kosher, cumplió su condena en simultáneo con las de Kouachi (siendo compañeros de celda) y Beghal<sup>37</sup>. Otros casos manifiestan dinámicas similares<sup>38</sup>.

Existe un último factor que constituye más bien la finalización del proceso de radicalización: los viajes hacia países donde, amén de la inestabilidad política o estratégica, las organizaciones terroristas yihadistas operan con libertad, lo que constituye un ámbito propicio para que los terroristas culminen su radicalización violenta incorporando, además, *know how* que posibilita su participación en atentados posteriores. De los 39 casos analizados, 13 habían visitado previamente alguna de las “zonas calientes” del yihadismo en el mundo árabe. Los países en cuestión, en orden descendente según el número de individuos que viajaron allí, son: Siria (12), Yemen (2), Pakistán y Afganistán (1). A esto se suman 5 más que intentaron viajar pero no pudieron hacerlo, ya sea porque fueron detenidos por las autoridades o por algún otro motivo. Si midiéramos la intención de viajar, 18 terroristas alcanzan el 46% de la muestra.

A partir del análisis realizado en la presente sección, podemos percibir que la opción por la violencia encuentra su origen tanto en el desarrollo individual como en los contextos sociales dentro de los que se desenvuelve el terrorista, en consonancia con lo que planteaba Bandura. El hecho es que la decisión de una persona de actuar en forma violenta puede presentar elementos comunes con la de alguien más pero, salvo algunas excepciones, no se puede delinear una única vía hacia la radicalización. En nuestro estudio de casos, detectamos que varios individuos luego devenidos en terroristas, ya se encontraban radicalizados desde el punto de vista de su discurso, y manifestaban la polarización o contradicción irreconciliable con determinados actores políticos de diversas maneras. Ante esto, en forma más lenta o más rápida, un elemento específico y vinculado a cada sujeto en particular desencadena la violencia (puede ser la muerte de un ser querido, la exposición a las condiciones de vida de países musulmanes como consecuencia de la política exterior de los occidentales, el contacto con un Imán o un conocido devenido terrorista, entre muchas otras posibilidades).

---

37. Baruch, J. y Leclerc, A. “Attentats à Paris: les parcours intimement liés des frères Kouachi et d'Amedy Coulibaly”. *Le Monde*. 29 de enero de 2015. Disponible en [http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/01/29/attentats-a-paris-les-parcours-intimement-lies-des-freres-kouachi-et-d-amedy-coulibaly\\_4562539\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/01/29/attentats-a-paris-les-parcours-intimement-lies-des-freres-kouachi-et-d-amedy-coulibaly_4562539_4355770.html)

38. Abdelhamid Abaaoud, a quien muchos plantean como el cerebro detrás del múltiple atentado de noviembre de 2015 en París, conoció a Salah Abdeslam, luego miembro de la misma célula, en un establecimiento penitenciario belga. Borger, J. “Abdelhamid Abaaoud: dead Paris terror planner leaves behind countless what-ifs”. *The Guardian*. 19 de noviembre de 2015. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/19/abdelhamid-abaaoud-dead-paris-terror-leader-leaves-behind-countless-what-ifs>. Por otra parte, encontramos el caso de Khalid Masood, quien se convirtió al islam durante su estadía en prisión, habiendo evidencia de que su opción por el yihadismo se habría desarrollado en prisión. York, C. “Khalid Masood ‘Radicalised In Prison’ Before Westminster Terror Attack Says Former Friend”. *Huffington Post*. 25 de marzo de 2017. Disponible en [https://www.huffingtonpost.co.uk/entry/khalid-masood-radicalised-in-prison\\_uk\\_58d641b4e4b02a2eab4782c](https://www.huffingtonpost.co.uk/entry/khalid-masood-radicalised-in-prison_uk_58d641b4e4b02a2eab4782c)

Conciliando la dimensión teórica con los casos de los 39 terroristas analizados, distinguimos tres modalidades a través de las cuales “nace” un terrorista: a) el actor ya ha aceptado el uso de la violencia y luego se radicaliza; b) el actor se radicaliza y más tarde acepta la utilización de la violencia<sup>39</sup>; c) el actor se radicaliza y acepta el uso de la violencia, en forma simultánea. Puede existir tanto el recurso a la violencia como radicalización en forma independiente, lo que derivaría en acciones no terroristas, como por ejemplo el delito o la agresión, por un lado, y la violencia verbal o la discriminación, por el otro. En el caso de cualquier yihadista (así como de cualquier terrorista en general), se dará la confluencia de la decisión de usar la violencia y la radicalización. A esto se sumará, en mayor o menor medida, la presencia de alguno de los demás factores relevados. La presencia, en mayor medida, de un factor u otro, afectará la posibilidad de que una persona devenga terrorista y creemos que un número mayor de esos factores en una persona, incrementaría notablemente el peligro de radicalización violenta. En consecuencia, sostenemos que el diseño de políticas de contraterrorismo y contrainsurgencia, deberá orientarse a dar respuestas a los factores planteados en esta sección.

#### *4. c. El aporte de las nuevas tecnologías de la comunicación al terrorismo*

El impacto que las redes sociales y las nuevas tecnologías de comunicación, entre las cuales se cuentan los servicios de mensajería instantánea, han tenido un impacto masivo sobre la vida humana en general, redefiniendo y, en ocasiones, facilitando la realización de todo tipo de actividades. Es con esto en mente que creemos necesario analizar cómo estas nuevas herramientas son utilizadas por el terrorismo.

Como señalábamos al comienzo de este capítulo, los cambios en ciertos ámbitos de la vida social producen cambios de igual magnitud en otros. Así como la mayor accesibilidad de internet, las redes sociales, los menores costos de servicios de comunicación global y las aplicaciones de mensajería instantánea simplifican la vida de millones de personas a lo largo y ancho del mundo, encontramos que existe una amplia gama de actividades que son llevadas a cabo tanto por individuos como organizaciones terroristas, que se han visto favorecidas y potenciadas en su alcance por el advenimiento del Siglo XXI. En el mismo sentido se expresa un artículo publicado por la RAND Corporation que plantea que “internet ofrece a los terroristas y extremistas la misma oportunidad y capacidad que al resto de la sociedad: comunicar, colaborar y convencer” (von Behr, Reding, Edwards y Gribbon, 2013).

Concretamente, el informe plantea que internet afecta al terrorismo de cuatro maneras diferentes; a saber: a) genera mayor espacio para que un individuo se radi-

---

39. Es importante resaltar que los tipos “a” y “b” son posibles dada la inexistencia de un nexo necesario entre opción por la violencia y radicalización.

calice; b) funciona como una caja de resonancia; c) acelera la velocidad del proceso de radicalización; d) permite la radicalización sin la necesidad de contacto físico; y e) aumenta las posibilidades de “auto-radicalización” (von Behr, Reding, Edwards y Gribbon, 2013). Se trata, en definitiva, de una herramienta que origina que un número mayor de personas pueda radicalizarse en forma más rápida, lo que está en consonancia con el punto anterior en relación a la edad de los nuevos terroristas y a que su radicalización pasa inadvertida tanto a personas cercanas como a las agencias de seguridad. A esto se suma el hecho de que una persona no tenga que entrar en contacto con un yihadista en forma física dificultando que se pueda poner a esa persona bajo vigilancia o se emita alguna alerta, como que se pueda detectar a los promotores del terrorismo que pudieran estar operando en un determinado territorio<sup>40</sup>.

Otro ámbito en el cual internet se ha tornado relevante es aquel de la generación y difusión de contenidos. En primer lugar, las propias unidades de información de las organizaciones terroristas se han ido transformando en agencias de noticias: esto conlleva actividades que van desde la generación de noticias y difusión de actividades, hasta la generación de contenidos (textos y formato multimedia), pasando por la difusión de propaganda (Institute for Strategic Dialogue, 2011). Un ejemplo de esta modalidad es *Al-Hayat Media Center*, del Estado Islámico y *Al-Malahem Media* de AQAP (Al Qaeda en la Península Arábiga). Una segunda cuestión es la aparición de publicaciones en formato digital y en distintos idiomas que se vuelven accesibles en todo el mundo, también de la mano de las mencionadas agencias de noticias yihadistas<sup>41</sup>.

El uso de redes sociales por parte del terrorismo no es nuevo. Desde hace tiempo tanto Al Qaeda como el Estado Islámico recurren a redes sociales, principalmente Facebook, Twitter y Youtube. Sin embargo, la actualización de políticas y el esfuerzo de empresas y gobiernos por evitar el uso de las redes sociales por parte de terroristas han puesto obstáculos a esa utilización. Por citar un ejemplo, Nick Pickles, funcionario de Twitter, declaró que entre agosto de 2015 y junio de 2017, fueron suspendidas 935.897 cuentas por violar las normas de la red social en relación a la promoción del terrorismo (Press Association, 2017)<sup>42</sup>.

---

40. Sin embargo, sostenemos aquí que internet es, ante todo, una herramienta que favorece el proceso de radicalización pero que no puede reemplazarlo completamente. Estudios sobre el tema indican que una radicalización completamente online es altamente improbable y el número de casos conocidos ratifica esta idea (von Behr, Reding, Edwards y Gribbon, 2013; Institute for Strategic Dialogue, 2011).

41. De hecho, para la elaboración de este trabajo, se accedió a diversas ediciones de la publicación del Estado Islámico *Dabiq*, en su versión en inglés. Otras publicaciones similares incluyen la revista *Rumiyah* también del Estado Islámico, *Al Risalah* de Jabhat al-Nusra e *Inspire* de AQAP.

42. “Twitter reveals it has suspended almost a million accounts in the last two years for promoting terrorism”. *Daily Mail*. 19 de septiembre de 2017. Disponible en <http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-4899742/Twitter-suspends-million-accounts-promoting-terrorism-two-years.html#ixzz53tEYW1yO>

Más recientemente, la aplicación de mensajería y red social Telegram se ha convertido en la favorita del Estado Islámico, existiendo, actualmente, más de 100 “canales” que esta organización utiliza para enviar contenidos en unos 30.000 mensajes semanales. Al uso de la aplicación para la difusión de consignas y propaganda política se suma el envío de información logística y *know how* terrorista, además de la posibilidad de coordinar acciones y actividades en tiempo real (Prucha, 2016). Sin embargo, también Telegram ha reaccionado ante el uso de su sistema por parte de terroristas. La aplicación declara haber bloqueado más de 2000 canales y bots<sup>43</sup> vinculados al Estado Islámico por mes<sup>44</sup>.

#### 4. d. El financiamiento del terrorismo

Otro ámbito donde se pueden detectar tanto continuidades como cambios con respecto al terrorismo pre 2004/2005 en Europa es aquel vinculado a los costos de ejecución y las formas de financiamiento de los atentados. Aunque pudiera parecer que la ejecución de atentados como los de principios de los años 2000, de mayor complejidad –España 2004, Reino Unido 2005–, demandaría grandes sumas de dinero, sus costos son comparables a los de golpes más recientes. Esto no quita que puedan desarrollarse atentados con presupuestos mucho más restringidos donde el único costo en que se incurriría es la compra de un hacha o el alquiler de un vehículo. Sin embargo, a la luz de los acontecimientos de los últimos cinco años, no es posible afirmar que los tipos de ataques terroristas a los que se recurre hoy en día sean más económicos que aquellos de hace unos años.

Los atentados simultáneos contra el sistema de subtes de la ciudad de Londres, el 7 de julio de 2005, costaron alrededor de € 14.000<sup>45</sup>, una cifra menor en relación al alcance y complejidad de los mismos. En oposición a esto, el Centro de Análisis del Terrorismo (CAT) estima el costo de los ataques contra la redacción de la revista satírica *Charlie Hebdo* y un supermercado kosher, en € 26.000, y los múltiples ataques del 13 de noviembre de 2015 contra el Stade de France, el Teatro Bataclan, y diversos restaurantes, en € 82.000 (Brisard y Poirot, 2015). Esto demuestra que los atentados recientes no corresponden a una dinámica terrorista más económica vis a vis años anteriores.

---

43. Un bot es un programa informático que replica, en algún aspecto, el comportamiento humano en internet. En el caso de redes sociales, como Twitter, se trata de cuentas “fantasma” que sirven para dar relevancia a otras cuentas o difundir información en forma automática. La palabra “bot” proviene de “robot”.

44. Hill, P. “Telegram blocks around 2,000 ISIS-related channels per month”. *Neowin*. 28 de diciembre de 2016. Disponible en <https://www.neowin.net/news/telegram-blocks-around-2000-isis-related-channels-per-month>

45. Temple-Raston, D. “How Much Does a Terrorist Attack Cost? A Lot Less Than You’d Think”. *NPR*. 25 de junio de 2014. Disponible en <http://www.npr.org/sections/parallels/2014/06/25/325240653/how-much-does-a-terrorist-attack-cost-a-lot-less-than-you-think>

Esto no quita que hayan tenido lugar ataques con presupuestos muy bajos, como por ejemplo aquellos en los que se recurre a vehículos para arrollar civiles como el caso del *Promenade des Anglais* en Niza (14 de julio de 2016) o el de la Rambla en la ciudad de Barcelona (17 de agosto de 2017)<sup>46</sup>. Lo mismo podría decirse para el caso de atentados con rifles automáticos, tipo AK-47 que costarían, en el mercado negro, entre € 1.000 y € 4.500<sup>47-48</sup>. Adicionalmente, en este mismo sentido, a partir del estudio de 40 células terroristas surge que el 76% de los complotos terroristas entre 2002 y 2013 en Europa Occidental presentan presupuestos estimados inferiores a los € 10.000 (Ofteidal, 2015). Debe tenerse en cuenta que el terrorismo, por su propia naturaleza, presenta una alta *ratio* costo-beneficio donde un presupuesto y capacitación escasos pueden llevar a un gran impacto no sólo en términos de víctimas fatales y heridos, sino también en cuanto a la propagación del mensaje.

Sin embargo, donde sí aparecen cambios significativos es en el origen de los fondos de que se valen los terroristas. Concretamente, en esta cuestión, advertimos una mayor independencia de los terroristas con respecto a las organizaciones que los cobijan. Si bien el paraguas de *know how* y acompañamiento no ha desaparecido, se nota que los terroristas presentan un mayor grado de “emprendedurismo” al utilizar, con mayor frecuencia, medios propios de financiamiento. Hay varios datos que parecen dibujar una nueva tendencia en este sentido. Esta situación no sólo es cierta para el caso del Estado Islámico sino también para Al Qaeda, en el marco de la cual existen desde hace ya varios años células independientes que buscan medios autónomos de financiamiento (Cid Gómez, 2010).

La relación entre crimen y terrorismo es harto conocida y es de muy larga data. Sin embargo, existen estudios que demuestran que la participación de las organizaciones yihadistas en el delito de contrabando y falsificación de productos es creciente. En particular, se plantea el contrabando de cigarrillos, pero también de CDs y productos textiles, donde la utilización de canales de tráfico ilícitos constituye un ejemplo más de interpenetración entre el mundo criminal y el terrorista (Bindner, 2016). Un segundo indicador de un esfuerzo más autónomo de obtención de fondos se relaciona con la caída del financiamiento proveniente de organizaciones terroristas internacionales a sus células, en oposición al incremento del financiamiento a través de actividades de la economía formal, siendo ésta una fuente fundamental de fondos para una gran parte de las organizaciones (Ofteidal, 2014).

---

46. Galán J. “Ocho atentados con atropello en Europa en el último año”. *El País*. 18 de agosto de 2017. Disponible en [https://politica.elpais.com/politica/2017/08/17/actualidad/1502984651\\_363806.html](https://politica.elpais.com/politica/2017/08/17/actualidad/1502984651_363806.html)

47. Los rifles automáticos tipo AK-47 utilizados por yihadistas en los ataques dentro de la Unión Europea provenían de los Balcanes, principalmente Serbia, Montenegro y Albania. Se trata tanto de armas nuevas como usadas y estas últimas habrían pertenecido a los soldados que combatieron allí a lo largo de la década de 1990 y que las venderían a un precio de entre € 300 y € 450. Las mismas son ingresadas ilegalmente en la Unión Europea.

48. Laville, S. y otros “Why has the AK-47 become the jihadi terrorist weapon of choice?”. *The Guardian*. 29 de diciembre de 2015. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/29/why-jihadi-terrorists-swapped-suicide-belts-kalashnikov-ak-47s>

El recurso a estas fuentes de financiamiento no es nuevo, sin embargo, el mayor peso de formas de financiamiento que confieren autonomía a los terroristas resulta relevante, dado que mejores posibilidades de financiamiento o, al menos, la conciencia de que tales medios existen, podría ser el catalizador que convierta a terroristas potenciales en reales. Esto podría estar explicando el involucramiento de un número mayor de personas en células terroristas, incluso cuando se tratara de personas que no hubieran tenido contacto directo *a priori* con organizaciones. En alguna medida, esto se ve reflejado en las 7.195 personas –dentro de la Unión Europea– que se hallan vinculadas a actividades terroristas (CAT, 2017). De este modo, el mayor grado de autosuficiencia y autonomía de que se pueden dotar los potenciales terroristas dentro de la Unión Europea (aunque probablemente también en el resto del mundo) constituye un incentivo a la radicalización violenta al volver más accesible o cercana la posibilidad de llevar adelante un atentado.

La conclusión, en relación al financiamiento del terrorismo, puede plantearse en tres niveles. El primero, encuentra a las organizaciones recurriendo a formas tradicionales de obtención de fondos, como lo es el crimen transnacional o la extorsión a través del cobro de “impuestos” a la población y empresas y la explotación de recursos naturales. En un segundo nivel, notamos cómo las organizaciones innovan para garantizar el flujo de dinero para sostener sus estructuras y operaciones, recurriendo ahora a actividades como el tráfico o falsificación de productos legales (textiles, CDs, cigarrillos). Finalmente, en un tercer nivel, encontramos células terroristas con altos grados de autonomía, financiándose por sus propios medios ya sea a través del crimen o a través de comercios lícitos, dependiendo cada vez menos de los fondos de las grandes organizaciones terroristas.

El nuevo escenario de la obtención de fondos por parte de los terroristas genera que se profundicen aún más las dificultades que enfrentan los aparatos de seguridad para la prevención del financiamiento del terrorismo. Al bajo presupuesto de los atentados, y la existencia de múltiples canales para el desarrollo de flujos de dinero en el marco de la economía global, se suman entonces la dificultad de detección de ingresos legítimos obtenidos a través de comercios legales y la ausencia de rastros o “huellas” del dinero terrorista cuando no exista la necesidad de moverlo de un lugar a otro a través de las fronteras físicas o económicas.

## **5. La respuesta de los Estados y la Unión Europea frente al “terrorismo emprendedor”**

La evolución reciente del terrorismo yihadista plantea un desafío de gran importancia para los países miembros de la Unión Europea. Las tendencias analizadas demuestran que, a pesar del alto grado de continuidad entre el terrorismo de gran escala y lo que hemos dado a llamar “terrorismo emprendedor”, ha habido cambios y, en consecuencia, los decisores políticos en la Unión Europea han emprendido una



adecuación en materia de lucha contra el terrorismo. A pesar de que la responsabilidad central de la lucha contra el terrorismo recae sobre los Estados, la Unión puede jugar un rol decisivo. En este sentido, opinamos que se han desarrollado algunas instancias interesantes.

La base de la lucha contra el terrorismo en el continente ha sido la “Estrategia de la Unión Europea contra el Terrorismo”, aprobada en el año 2005 tras los atentados de Madrid y Londres. La estrategia se basa en cuatro pilares que son: prevenir, proteger, perseguir y responder. En 2007, la misma fue complementada por el Plan de Acción contra el Terrorismo (Ruiz Granado, 2015).

Sin embargo, la Unión acusó impacto de las nuevas dinámicas terroristas e, inicialmente, del carácter innovador del Estado Islámico. Esto dio lugar a dos nuevas estrategias, a saber: la “Estrategia Contraterrorista sobre Combatientes Extranjeros en Siria e Iraq”, de fines de 2014 y la “Estrategia Regional para Siria, Iraq y la Amenaza de Daesh”, del año siguiente, siendo la última un enfoque integral que pretendía atacar a la organización terrorista en tres niveles. En primer lugar apuntó a dar apoyo a fuerzas locales que se oponen al Estado Islámico. En segundo lugar, busca desbastecerlo de recursos tanto humanos (combatientes extranjeros) como financieros. En tercer lugar, la estrategia intenta minar la radicalización deslegitimándola como alternativa en diversos ámbitos (Ruiz Granado 2015).

En relación a la Estrategia Regional contra ISIS, encontramos un problema: la debilidad de la Unión Europea en términos de seguridad la vuelve un actor irrelevante en lo que hace al cumplimiento de los objetivos más complejos de la Estrategia. Incluso con la ampliación de las capacidades emanadas del Tratado de Lisboa en materia de política exterior, la Unión Europea sigue sin ser una instancia adecuada para abordar cuestiones de seguridad en Medio Oriente, más allá de cuestiones como asistencia técnica, gestión de donaciones con carácter humanitario o reforma institucional en el sector de seguridad o el poder judicial. La realidad es que la Estrategia, planteada con base en los teatros de operaciones militares de Siria e Irak, está por encima de la capacidad de la Unión, que *a priori*, sólo podría intervenir en el posconflicto<sup>49</sup>.

El segundo problema de esta estrategia enfocada en el Estado Islámico es que asocia el fenómeno terrorista que se está desarrollando en la Unión Europea casi exclusivamente con la existencia del Estado Islámico y la necesidad de su erradicación. Por todo lo analizado en este capítulo, estamos en condiciones de aseverar que el fenómeno se ha desarrollado a la sombra de situaciones originadas en los propios Estados de la Unión. Los agentes, los recursos financieros, las armas y explosivos, la

---

49. La situación podría desenvolverse en forma similar a lo ocurrido en Afganistán luego del año 2001. La acción militar y la gestión del conflicto en el terreno es llevada adelante por los Estados Unidos, que luego ceden el posconflicto a la Unión Europea bajo la forma de una “misión de asistencia a la seguridad” (*International Security Assistance Force* para el caso afgano).

radicalización, entre otros elementos, son autóctonos. Incluso si muchos terroristas realizan viajes previos a Siria, Yemen o Pakistán, se trata más bien de la culminación de la radicalización de esos individuos. Además, algunos de los atentados más relevantes de los últimos cinco años fueron ejecutados por personas que jamás habían salido de la Unión Europea.

Estas cuestiones ponen de manifiesto que el tercer lineamiento de la “Estrategia Regional para Siria, Iraq y la Amenaza de Daesh”, el de limitar la radicalización, es adecuado. Pero contrariamente, el del acercamiento con fuerzas locales de Siria e Irak no lo es. En cuanto a la restricción en el acceso a recursos humanos y financieros, corresponde que la Unión lo sostenga pero no aplicándolo a la lucha contra el Estado Islámico sino a nivel local.

Un enfoque más adecuado y en consonancia con las críticas que hemos realizado, es el que esboza la serie de programas y mecanismos creados o planteados entre 2015 y 2016, y que promete resultados acordes a las capacidades de la Unión y con un grado mayor de eficacia. Entre estas iniciativas se cuentan el “Registro de Nombres de Pasajeros” para quienes viajen dentro de la Unión, los programas de prevención del retorno de combatientes extranjeros y de desradicalización en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa, la ampliación de las capacidades de la agencia policial Europol, la aprobación de la Agenda de Seguridad 2015-2020 que facilita la cooperación de los miembros en materia de información, las iniciativas legislativas con vistas a la criminalización de nuevas figuras legales vinculadas al terrorismo y los planes de acción en relación al tráfico ilícito de explosivos y armas de fuego, y el de fortalecimiento de la lucha contra el financiamiento del terrorismo<sup>50</sup>.

Al margen de las iniciativas que pueda adoptar la Unión Europea, es fundamental recordar que la columna vertebral de la lucha contra el terrorismo está definida por los progresos que los Estados nacionales realicen en la materia. El apoyo de la Unión puede ser un factor relevante, especialmente en materia de legislación, coordinación de información, asistencia técnica, entre muchos otros factores. Pero nuestro trabajo permite identificar que muchas de las condiciones que han favorecido este renacimiento y redefinición del terrorismo deben ser enfrentadas con políticas de carácter local y un enfoque social.

## Reflexiones finales

El terrorismo constituye un fenómeno que se halla presente en casi todas las sociedades a lo largo de la historia. A través de los años el mismo ha mutado y se ha adaptado a diversas circunstancias locales, nacionales e internacionales. El terro-

---

50. “What Measures Is The EU Taking To Combat Terrorism?”. European Parliamentary Research Service Blog. 9 de febrero de 2017. Disponible en <https://epthinktank.eu/2017/02/09/what-measures-is-the-eu-taking-to-combat-terrorism>

rismo, definido en términos de uso de la violencia con objetivos políticos, contiene un número interminable de manifestaciones de todo tipo, surgidas como forma de confrontación con un actor o grupo de actores con los cuales la reconciliación resulta imposible. Además, un rasgo que siempre ha caracterizado al terrorismo es el bajo costo relativo de los atentados frente al daño potencial que los mismos pueden desencadenar y, especialmente, la presión que pueden llegar a ejercer sobre personas e instituciones con vistas a que estas alteren su conducta o cumplan con alguna exigencia.

El estudio del terrorismo requiere enfoques multidisciplinarios debido al gran número de factores que lo determinan. La radicalización como proceso por el cual una persona reconoce sus ideas como irreconciliables con las de un actor o grupo de actores relevantes, la opción por la violencia como estrategia de gestión de la disidencia y la ejecución de ataques con vistas a forzar cursos de acción específicos exigen un abordaje que involucre la Psicología, la Historia, el Derecho, la Sociología, la Economía y la Ciencia Política, entre muchas otras disciplinas y conocimientos. Esta complejidad, característica de lo social, se ve agudizada por la erosión de las fronteras nacionales y el surgimiento de tecnologías y herramientas que los terroristas usufructúan en la misma medida que el resto de las sociedades actuales.

El terrorismo en la Unión Europea no es una excepción a estas características generales y cuenta, además, con una larga experiencia tanto padeciéndolo como combatiéndolo. Hemos esbozado una categorización general del terrorismo en la región, que distingue el terrorismo de gran escala de lo que hemos denominado “terrorismo emprendedor”, con el primero alcanzando su clímax en los años 2004 y 2005 con los atentados de Madrid y Londres, y el segundo tomando forma desde el año 2012 en adelante. Además, hemos notado que esta nueva etapa de innovación terrorista que sufre la Unión Europea se caracteriza por la preeminencia casi exclusiva del terrorismo de inspiración religiosa islámica.

Esta nueva fase presenta continuidades y diferencias con respecto al período anterior, pero, especialmente, constituye la potenciación del rol del agente terrorista individual frente a la organización, en lo que hace a la elección de los objetivos, la adquisición del *know how* necesario, el financiamiento, el acceso a las herramientas correspondientes y la ejecución de los atentados. Adicionalmente, estimamos que el “terrorismo emprendedor” no es un fenómeno que se pueda aislar del desarrollo de otros campos sociales. El “emprededurismo” que detectamos en esta nueva camada de terroristas es el mismo que podemos percibir en la sociedad civil o la economía. La innovación, la aceleración de la velocidad de gestión de procesos, el recurso cada vez mayor a la tecnología, y la creciente autonomía de los individuos en la resolución de problemas, describen tanto al nuevo terrorismo como a cualquier otra actividad humana de nuestro tiempo.

Los terroristas han incorporado a sus estrategias ideas y recursos que son de fácil acceso. Ahí radica precisamente la mayor dificultad en la contención de un fenómeno cuyo mayor impacto es el temor, fruto de la incertidumbre de no saber cuál

será el próximo terrorista en atacar ni quién será la próxima víctima. Se trata, indudablemente, de un problema que, aunque irresoluble, puede ser contenido. La solución radica en que las políticas y las estructuras de los Estados de la Unión puedan desarrollar la flexibilidad y adaptabilidad necesarias para combatir al “terrorismo emprendedor”.

El combate del terrorismo no puede remitirse a poner obstáculos al surgimiento de situaciones que favorecen la radicalización violenta y el acceso a la información y herramientas necesarias para la ejecución de un atentado. En primer lugar, se debe desestructurar el aparato de propaganda yihadista que favorece tanto la radicalización como el aprendizaje de técnicas para llevar a cabo un atentado. Como hemos visto, esto requiere estrategias en el plano online, con las redes sociales y servicios de mensajería como eje, pero también en los territorios, enfrentando a quienes recluten a otros para la causa yihadista o les ayuden a planear y ejecutar atentados. En este mismo sentido, se debe desarticular los “clústers de terrorismo”, a través de un conjunto de iniciativas de carácter socioeconómica, pero también represivas, con la justicia y los servicios de inteligencia delimitando el alcance de las investigaciones y arrestos que permitan desarticular redes de contactos y potenciales células.

No es exagerado pensar que solucionar el problema yihadista en clústers como Molenbeek constituiría una mejoría sustancial en el entorno de seguridad de la Unión Europea, al minar la conformación de células yihadistas más desarrolladas, capaces de ejecutar ataques complejos y letales. Al enfoque de clústers debería sumarse una acción eficaz en las prisiones de toda la Unión Europea, incorporando estrategias que permitan monitorear las relaciones que forjan las personas detenidas, y estableciendo algún sistema de alertas que visibilice la radicalización.

En cuanto a la Unión Europea, las iniciativas y políticas que ya se han tomado son relevantes y constituyen un acompañamiento necesario para el abordaje de un fenómeno transnacional. Pero, adicionalmente, es ineludible la mejora sustancial de los sistemas de información en cuanto a las personas que circulan dentro de la Unión y las que ingresan a la misma. Casos como los estudiados, donde eventuales terroristas viajan a lo largo y ancho de Europa sin la más mínima dificultad o directamente mantienen estadías en países asiento de organizaciones terroristas para luego regresar al continente, ponen de manifiesto la necesidad de adoptar políticas contundentes en este sentido.

Por último, en caso de que todas esas salvaguardas fallaran, resulta fundamental que la Unión Europea obstaculice el acceso a productos lícitos e ilícitos que los terroristas han venido utilizando para cometer atentados. Por un lado, resultan necesarias trabas a la elaboración de explosivos. Por otro lado, y justificado por el reciente recurso del terrorismo a los rifles tipo AK-47, se debe dismantelar la compra de armas de fuego en el mercado negro, persiguiendo en forma decisiva a todos los eslabones de tal comercio ilícito.

No existe solución final que pueda eliminar el terrorismo ni en la Unión Europea ni en ningún otro lugar del mundo. La propia esencia del fenómeno como

forma de resistencia más que de orden, genera que el mismo no pueda ser derrotado. El hecho de que el terrorismo haya estado presente en todas las sociedades desde la existencia misma de unidades políticas, es la mejor evidencia de su fortaleza. Contrariamente, el objetivo de la lucha contra el terrorismo deberá centrarse en limitar sus alcances, privándolo de los recursos materiales y humanos que demanda y combatiendo las ideas que le dan sustento, previniendo la radicalización y los ataques y sancionando con toda dureza a las personas involucradas. Sea cual fuere el enfoque de los Estados de la Unión Europea y del proceso de integración en los años venideros, resulta fundamental que se contemple el carácter multidimensional del fenómeno y que se actúe en consecuencia.

## Bibliografía

- ARGOMANIZ, J. (2010). "The European Union post-9/11 counter-terror policy response: an overview". Research Institute for European and American Studies. Disponible en <http://www.rieas.gr/images/rieas140.pdf>
- BANDURA, A. (2002). "Selective Moral Disengagement in the Exercise of Moral Agency". *Journal of Moral Education*, vol 31 N° 2. Disponible en [http://web.stanford.edu/~kcarmel/CC\\_BehavChange\\_Course/readings/Additional%20Resources/Bandura/bandura\\_moraldisengagement.pdf](http://web.stanford.edu/~kcarmel/CC_BehavChange_Course/readings/Additional%20Resources/Bandura/bandura_moraldisengagement.pdf)
- BINDNER, L. (2016). "Illicit Trade and Terrorism Financing". Centre d'Analyse du Terrorisme (CAT). Disponible en <http://cat-int.org/wp-content/uploads/2017/03/Interim-note-Illicit-trade-and-terrorism-financing-Dec-2016.pdf>
- BRISARD, J. y POIROT, G. (2016). "Le Financement des Attentats de Paris (7-9 Janvier et 13 Novembre 2015)". Centre d'Analyse du Terrorisme (CAT). Disponible en <http://cat-int.org/wp-content/uploads/2017/03/Financement-des-attentats-2015-VF.pdf>
- CHALIAND, G. y Blin, A. (2007). *The History of Terrorism from Antiquity to Al Qaeda*, University of California Press. Berkeley
- DAVIS, M. (2007). "The FLN's Strategy for Gaining an Independent Algeria, 1954-1962". Disponible en <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.211.2393&rep=rep1&type=pdf>
- DEL CID GÓMEZ, J. M. (2010). "A Financial Profile of the Terrorism of Al-Qaeda and its Affiliates". *Perspectives on Terrorism*, vol 4 N°4. Disponible en <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/113/html>
- DUNLEAVY, P. (2016). "Brothers, Prison, and the Reign of Terror". The Investigative Project on Terrorism (IPT). Disponible en <http://www.investigativeproject.org/5236/brothers-prison-and-the-reign-of-terror>
- EDWARDS, F. y STEINHAUSLER, F. (2007). *NATO and Terrorism On Scene: New Challenges for First Respondents and Civil Protection*. Springe: Dordrecht .

- EUROPEAN COMMISSION'S EXPERT GROUP ON VIOLENT RADICALISATION (2008). *Radicalisation Processes Leading to Acts of Terrorism*. Disponible en [http://www.rikcoolsaet.be/files/art\\_ip\\_wz/Expert%20Group%20Report%20Violent%20Radicalisation%20FINAL.pdf](http://www.rikcoolsaet.be/files/art_ip_wz/Expert%20Group%20Report%20Violent%20Radicalisation%20FINAL.pdf)
- CENTER FOR THE ANALYSIS OF TERRORISM (CAT) (2017). *European Jihad Watch – Issue # 3*. Disponible en [http://cat-int.org/wp-content/uploads/2017/03/European-jihad-watch-mars-2017\\_eng.pdf](http://cat-int.org/wp-content/uploads/2017/03/European-jihad-watch-mars-2017_eng.pdf)
- FRIESEN, K. (2007). “The Effects of the Madrid and London Subway Bombings On Europe’s View of Terrorism”. University of Denver. Disponible en [http://www.du.edu/korbel/hrhw/researchdigest/terror/europe\\_2007.pdf](http://www.du.edu/korbel/hrhw/researchdigest/terror/europe_2007.pdf)
- GLOBAL TERRORISM DATABASE (GTD) (2016). *Codebook: inclusion criteria and variables*. National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START). Disponible en <https://www.start.umd.edu/gtd/downloads/Codebook.pdf>
- HOUSE OF COMMONS (2006). *Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005*. The Stationery Office. Disponible en <https://fas.org/irp/world/uk/7-july-report.pdf>
- JENKINS, B. (1989). “The terrorist threat to commercial aviation”. RAND Corporation. Disponible en <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P7540.pdf>
- KAMEDO, COMMITTEE FOR DISASTER MEDICINE STUDIES (2007). *The Terror Attacks in Madrid, Spain, 2004*. Socialstyrelsen. Disponible en [https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/9210/2007-123-36\\_200712336.pdf](https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/9210/2007-123-36_200712336.pdf)
- LOCHITEA (2009). “The Gunpowder Plot: Facto or Royal Plot?”. Disponible en [https://ia800207.us.archive.org/19/items/GunpowderPlotFactOrRoyalPlot1605/Gunpowder\\_Plot\\_Fact\\_or\\_Royal\\_Plot\\_1605.pdf](https://ia800207.us.archive.org/19/items/GunpowderPlotFactOrRoyalPlot1605/Gunpowder_Plot_Fact_or_Royal_Plot_1605.pdf)
- MORRISON, D. (2001). “The Lockerbie Trial. A perverse verdict”. *Labour and Trade Union Review*. Disponible en <http://www.david-morrison.org.uk/libya/lockerbie-perverse-verdict.pdf>
- MOXON, D. (s.f.) Is contemporary anti-terror legislation counterproductive. (s.e.)
- NATIONAL CONSORTIUM FOR THE STUDY OF TERRORISM AND RESPONSES TO TERRORISM (START) (2016). Patterns of Islamic State-Related Terrorism, 2002-2015. Disponible en [https://www.start.umd.edu/pubs/START\\_IslamicStateTerrorismPatterns\\_BackgroundReport\\_Aug2016.pdf](https://www.start.umd.edu/pubs/START_IslamicStateTerrorismPatterns_BackgroundReport_Aug2016.pdf)
- OFTEDAL, E. (2015). “The financing of jihadi terrorist cells in Europe”. Forsvarets Forsknings Institutt (FFI). Disponible en <http://www.ffi.no/no/Rapporter/14-02234.pdf>
- PRUCHA, N. (2017). “IS and the Jihadist Information Highway. Projecting Influence and Religious Identity via Telegram”. *Perspectives on Terrorism* Vol. 10 N°6. Disponible en <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/556/html>

- RANSTROP, M. y BRUN, H. (2013). "Terrorism Learning and Innovation: Lessons from PIRA in Northern Ireland. Center for Asymmetric Threat Studies, Swedish National Defence College. Disponible en <https://www.fhs.se/Documents/Externwebben/forskning/centrumbildningar/CATS/publikationer/Terrorism%20Learning%20and%20Innovation%20-%20Lessons%20from%20PIRA%20in%20Northern%20Ireland.pdf>
- REIGELUTH, S. (2011). "Hamas y Hezbolá: Reflejos de la resistencia, retos para la democracia Revista CIDOB N° 93-94. Disponible en <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/240763/323274>
- REINARES, F. (2008). "After the Madrid Bombings: Internal Security Reforms and the Prevention of Global Terrorism in Spain". Real Instituto Elcano. Disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8bb8ef004f018b8bb909fd3170baead1/WP40-2008\\_Reinares\\_Madrid\\_Bombings\\_Security\\_Reforms\\_Spain.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8bb8ef004f018b8bb909fd3170baead1](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8bb8ef004f018b8bb909fd3170baead1/WP40-2008_Reinares_Madrid_Bombings_Security_Reforms_Spain.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8bb8ef004f018b8bb909fd3170baead1)
- RUIZ DURÁN, F. y PEÑA RAMOS, J. (2013). "Aproximación histórica a los orígenes y evolución del terrorismo revolucionario pre-soviético". *Estudios de Seguridad y Defensa* N° 1. Disponible en <http://esd.anepe.cl/wp-content/uploads/2013/10/art6.pdf>
- RUIZ GRANADO, F. (2015). "La estrategia de la Unión Europea contra el terrorismo en tiempos de ISIS. Instituto Español de Estudios Estratégicos". Disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2015/DIEEEM17-2015\\_Estrategia\\_UE\\_Yihadismo\\_RuisGranado.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM17-2015_Estrategia_UE_Yihadismo_RuisGranado.pdf)
- SELLIAAS, A. (2005). "From Internationalization of Terrorism to the Internationalization The Role of the Summer Olympic Games of Anti-terrorism". Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Disponible en <https://www.files.ethz.ch/isn/27838/693.pdf>
- SCHMID, A. (2013). "Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review". The International Centre for Counter-Terrorism (ICCT). Disponible en [https://www.icct.nl/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013\\_2.pdf](https://www.icct.nl/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013_2.pdf)
- STEPHENS, T. (2004). "International Criminal Law and the response to terrorism". En *UNSW Law Journal* vol. 27 N°2. Disponible en [http://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/sites/default/files/30\\_stephens\\_2004.pdf](http://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/sites/default/files/30_stephens_2004.pdf)
- VON BEHR, I. REDING, A., EDWARDS, C., y GRIBBON, L. (2013). "Radicalisation in the digital era. The use of the internet in 15 cases of terrorism and extremism". RAND Corporation. Disponible en [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR453.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR453.html)
- WILKINSON, P. (2000). "The Strategic Implications of Terrorism". En *Terrorism & Political Violence. A Sourcebook* (Sondhi M. L.) Indian Council of Social Science Research. Disponible en <http://www.comw.org/rma/fulltext/00sondhi.pdf>
- YOUNG, R. (2006). "Defining Terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Concept in International Law and Its Influence on Definitions in Domestic Legislation". *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 29 N° 1.



## Informes de EUROPOL

- EUROPOL (2007). *EU Terrorism Situation and Trend Report*. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2007-eu-terrorism-situation-trend-report>
- EUROPOL (2008). *EU Terrorism Situation and Trend Report*. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2008-eu-terrorism-situation-trend-report>
- EUROPOL (2009). *EU Terrorism Situation and Trend Report*. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2009-eu-terrorism-situation-trend-report>
- EUROPOL (2010). *EU Terrorism Situation and Trend Report*. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2010-eu-terrorism-situation-trend-report>
- EUROPOL (2011). *EU Terrorism Situation and Trend Report*. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2011-eu-terrorism-situation-and-trend-report>
- EUROPOL (2012). *EU Terrorism Situation and Trend Report*. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2012-eu-terrorism-situation-and-trend-report>
- EUROPOL (2013). *EU Terrorism Situation and Trend Report*. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2013-eu-terrorism-situation-and-trend-report>
- EUROPOL (2014). *EU Terrorism Situation and Trend Report*. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2014-eu-terrorism-situation-and-trend-report>
- EUROPOL (2015). *EU Terrorism Situation and Trend Report*. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>
- EUROPOL (2016). *EU Terrorism Situation and Trend Report*. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016>
- EUROPOL (2017). *EU Terrorism Situation and Trend Report*. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/tesat/2017/>

## La crisis de Ucrania a la luz de la relación Unión Europea - Federación Rusa: ¿competencia de liderazgo o intereses compartidos?

María Belén Serra<sup>1</sup>

### Resumen

EL año 2014 implicó para Ucrania un punto de inflexión. A raíz de las protestas de apoyo al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y la renuncia del entonces presidente Viktor Yanukovich, el país quedó virtualmente dividido en dos modelos de organización política y cultural. La región oeste del país, de identidad ucraniana, desea adoptar un estilo liberal de gobierno, favoreciendo la asociación con actores como la Unión Europea y Estados Unidos. El Este, en cambio, se caracteriza por una identidad marcadamente rusa, y una denotada influencia por parte del Kremlin. Esta escisión tiene consecuencias más allá de las fronteras nacionales y ejemplifica, en gran parte, las ambivalencias de las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y la Federación Rusa. Dependencia económica, rivalidad cultural y liderazgo político son, en gran parte, los factores a analizar para comprender la complejidad de esta articulación. El capítulo busca analizar los intereses de ambos actores en la crisis ucraniana: las causas, el devenir del conflicto y las posibles consecuencias para los actores involucrados y el escenario regional.

**Palabras clave:** Ucrania, Unión Europea, Federación Rusa

### Introducción

La década del 90 implicó un cambio sustancial en la realidad geográfica, política, económica y cultural de la región euroasiática. Por un lado, el colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) simbolizó el fin de una contienda ideológica a escala global –entre el sistema económico y político capitalista y el comunista–, así como de tensiones y temores en relación a una posible guerra entre superpotencias que afectase al sistema internacional en su conjunto. De este mismo proceso, se desprendió la independencia de quince nuevos Estados-nación en la región, con desafíos referentes a la construcción de un aparato estatal eficiente, el ingreso a la economía internacional de mercado, la configuración de las alianzas y liderazgos en el escenario postsoviético, e incluso la formación de una identidad nacional ante

---

1. El capítulo a cargo de la Lic. Belén Serra fue redactado durante el año 2017.

una realidad multiétnica. Por el otro lado, como contraparte, esta década encontró a Europa Occidental con una actitud optimista ante el futuro escenario regional: la conformación de la Unión Europea (UE) supuso un punto de inflexión en los esquemas de integración globales. El Tratado de Maastricht estableció un nuevo sujeto de Derecho Internacional *sui generis*<sup>2</sup>, que ha simbolizado el triunfo de valores como la democracia, la economía de mercado y la solidaridad europea como banderas para fomentar e impulsar un proceso de ampliación complejo en toda Europa.

Han pasado más de dos décadas de estos sucesos trascendentales y, como era de esperarse, múltiples y profundos cambios han teñido a estos escenarios tan diversos. En el caso de la Federación Rusa, desde la llegada al gobierno de Vladimir Putin en el año 2000<sup>3</sup>, el Kremlin ha erigido una fuerte campaña para recobrar el liderazgo en el vecindario cercano –considerado como “natural”–; y para elevar el perfil decisonal de Rusia en el escenario internacional, con el posible afán de recobrar el rol de potencia mundial, cuestión que se intentará desarrollar y profundizar en el siguiente apartado. Conflictos como los de Kosovo, Georgia, Libia o Siria han demostrado la capacidad de la diplomacia rusa para entablar posicionamientos fuertes, generalmente contrarios al interés de Estados Unidos y sus aliados atlantistas, y participar desde su rol como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, del mantenimiento del orden y la seguridad internacionales.

En el caso de la UE, tras años de proactividad en el vecindario cercano –que incluía acuerdos de Asociación Especial y la posible extensión de su frontera–, surgió la adhesión de nuevos países, sobre todo en Europa del Este y una nueva concepción de seguridad ampliada, entendiendo que no sólo es necesario asegurar el espacio interno de la UE, sino que es indispensable brindar respuesta a problemas en todo el espacio europeo para evitar posibles focos de conflicto “importados” de la vecindad. Sin embargo, la crisis financiera que comenzó en 2008 significó un giro de ciento ochenta grados en la realidad institucional europea. El crecimiento del euroscepticismo y la retracción a los respectivos escenarios domésticos fueron el primer indicador de dicha crisis, sumado a las dificultades económicas que la crisis financiera griega<sup>4</sup> trasladó al conjunto de Estados europeos y, en los últimos años, las dificultades referentes

- 
2. Evidencia el grado de integración más avanzado hasta la actualidad visto en el sistema internacional, destacando sus rasgos de supranacionalidad en el pilar económico y la voluntad de establecer posiciones comunes en cuanto a Política Exterior y Seguridad Común, así como en la Administración de Justicia.
  3. Oficialmente, Putin ha ejercido su rol de Presidente de la Federación Rusa entre 2000-2008 y desde 2012 a la actualidad, ejerciendo asimismo el cargo de Primer Ministro durante la presidencia de Dmitri Medvedev (2008-2012).
  4. La crisis griega ha determinado, en los últimos años, uno de los principales desafíos al modelo económico de la UE. Debido a la acumulación desmedida de deuda externa, el gobierno griego ha tenido serias dificultades, recurrentemente desde 2009, para poder afrontar estos servicios de pago y la UE ha facilitado una serie de rescates que traían consigo la necesidad de implementar medidas de austeridad, con un gran costo social para la población. Para más información, véase: “8 preguntas básicas para entender lo que pasa en Grecia y sus consecuencias”. BBC. 2015. Disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150702\\_grecia\\_deuda\\_crisis\\_referendo\\_preguntas\\_basicas\\_vj\\_aw](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150702_grecia_deuda_crisis_referendo_preguntas_basicas_vj_aw)

a la crisis migratoria<sup>5</sup>, que agravaron la capacidad de la UE a la hora de solucionar problemáticas de forma concertada. Por supuesto, el referéndum que dio por vencedora a la opción del *Brexit*<sup>6</sup> fue un golpe duro, tras el cual el Reino Unido se convierte en el primer país que decide abandonar el esquema de integración. Sin embargo, esta “efeméride” es sólo relevante en un contexto de incertidumbre, caracterizado por el retorno a lo doméstico en detrimento de lo comunitario y la proliferación de opiniones críticas a los resultados de la UE en estos años de consolidación del proceso.

En esta realidad regional, la crisis doméstica que se suscita en Ucrania en 2014 resultó ser un punto de inflexión para ambos actores, la UE y Rusia, y su participación en la génesis, desarrollo y posible solución es fundamental. El objetivo de este capítulo es analizar los intereses de la UE y Rusia en la crisis ucraniana, para así comprender el conflicto en sí mismo, así como las causas y posibles consecuencias para la relación bilateral y el propio escenario doméstico de ambos actores, partiendo de la premisa que en el escenario postsoviético, la influencia europeísta y ruso-eslava se configuran como dos modelos competitivos para establecer las directrices idiosincrásicas y de política exterior de los Estados nacidos a partir de la caída de la URSS.

El capítulo se estructurará de la siguiente manera: en un primer apartado se detalla el estallido de la crisis ucraniana de 2014, para luego avanzar en la descripción de los intereses de la UE y Rusia respecto a este país, y finalmente, concluir en el análisis de los condicionantes de la relación bilateral y las posibles consecuencias en el escenario europeo y ruso.

## 1. La crisis de Ucrania de 2014: conmoción interna con alcance internacional

Como hemos adelantado, tras la escisión de la URSS, los quince nuevos Estados se encontraron con el reto de establecer un gobierno efectivo, en base a la división territorial previa y con un componente étnico complejo (Hobsbawm, 1994). El caso de Ucrania resulta interesante de analizar, ya que se trató de una Federación, en la era del Presidente Leonid Kutchma<sup>7</sup>, que oscilaba entre políticas de cooperación y de competencia con la Federación Rusa.

- 
5. Se refiere a una situación crítica en la actualidad con respecto a los inmigrantes que llegan a Europa desde Siria, Libia y África Subsahariana, principalmente, y que ha llevado a los gobiernos europeos (los casos de Grecia, Italia y España son los más paradigmáticos) a enfrentar una crisis humanitaria sin precedentes. Véase “5 preguntas para entender el drama de la migración en Europa”. *BBC*. 2015. Disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150419\\_claves\\_aumento\\_inmigrantes\\_africa\\_europa\\_men](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150419_claves_aumento_inmigrantes_africa_europa_men)
  6. El referéndum del año 2016, que determinó la salida de Reino Unido de la Unión Europea, se puede entender como una situación inédita que pone en jaque la propia estructura y credibilidad del proyecto de integración europea actual. El *Brexit* ha traído serios cuestionamientos al interior de Reino Unido, principalmente de la mano del nacionalismo escocés; así como al interior de la UE, como antecedente para partidos euroescépticos que cobran gran relevancia en las elecciones de los países miembros. Para mayor información, véase: “Qué es el *Brexit* y cómo puede afectar a Reino Unido y a la Unión Europea”. *BBC*. 2016. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36484790>
  7. Leonid Kuchma fue Presidente de Ucrania entre 1994 y 2005.

Esto se puede explicar en relación a la propia constitución del Estado ucraniano, que determinó desde 1991, año de su independencia, una seria dificultad a la hora de erigir una identidad nacional consolidada. Las dificultades en el proceso de creación del Estado-Nación ucraniano derivan de una conjunción de factores. Factores históricos tales como un pasado común con la Federación Rusa y la inexistencia de un Estado Ucraniano independiente –a sola excepción de los cuasi Estados surgidos durante 1917 y 1921 como consecuencia de la desarticulación del Imperio Ruso pero culminando posteriormente con el triunfo bolchevique y la anexión definitiva de Ucrania a la URSS– se conjugan con factores propios de la dinámica de colonización interna de la URSS, incluyendo la política de integración cultural, política, económica, militar y demográfica. Esto determinó una compleja dinámica interna donde podían identificarse, por un lado, una Ucrania más occidental, moderna, y con una identidad nacional; y por otro, una Ucrania oriental, mas pro-rusa, e identificada con el ideal paneslavista (Cardone, 2014: 142).

Es así que, ante la disolución de la URSS en 1991, se acordó por referéndum –con amplia mayoría de la población del territorio ucraniano (incluidos los habitantes de origen ruso)– la independencia del país. El ejemplo de Crimea demuestra una excepción, que sería trascendental para entender la crisis de 2014. En este caso, sólo el 54% de la población deseaba la escisión de la URSS<sup>8</sup>, por lo cual se negoció que Crimea pertenezca a Ucrania con un status de Región Autónoma.

De todos modos, se puede afirmar que allí se gestó el movimiento separatista más fuerte de todo el país, llegando en 1994 a designarse un presidente para Crimea, que sería destituido por Kuchma (CIDOB, 2014). Esta vinculación inexorable de Crimea con “lo ruso”, que será detallada más adelante, será uno de los factores aducidos por el gobierno de Vladimir Putin para justificar la anexión de este territorio a la Federación Rusa.

En este contexto, se debe mencionar la existencia de dos regiones independientes en el seno del territorio ucraniano, con su correspondiente separación étnico-nacionalista, que sienten desde la independencia la principal dificultad de los sucesivos gobiernos a la hora de pensar una Ucrania estable.

Por un lado, Ucrania Oriental, que incluye las regiones de Donetsk, Dnepropetrovsk, Járkov, Lugansk y Zaporizhie, es la zona más industrializada y desarrollada económicamente, así como la parte más urbanizada del país. Aquí se encuentran los principales centros industriales de carbón, así como empresas de la industria aeronáutica, automotriz, militar y energética. Es la zona donde vive la parte más significativa de la población rusoparlante de Ucrania, cuyo porcentaje en algunas provincias supera el 80%.

---

8. Comparativamente es un porcentaje menor que en el resto de Ucrania, donde el respaldo a la independencia osciló entre el 75 y el 97% (Cardone, 2014).

Por su parte, la región de Ucrania occidental abarca las provincias predominantemente de habla ucraniana de Lvov, Ivano-Frankovsk, Ternópól, Volyn y Rovnensk, no dispone de grandes entidades industriales y una parte significativa de los presupuestos locales se nutre de subsidios federales. Kiev, la capital del país, pertenece geográficamente a la zona Central de Ucrania, también compuesta de las provincias de Poltava, Cherkasi, Chernigov, Sumi, Vinnitsa, y posee una correspondencia identitaria con el bloque oriental del país<sup>9</sup>.

Esto provoca que Ucrania virtualmente se constituya en un Estado ramificado en dos regiones autónomas que carecen de una identificación vinculante: por un lado, la región más occidental posee una pertenencia nacional ligada al legado ucraniano, heredero del Imperio austrohúngaro (Hobsbawm, 1994), mientras que en el Este, el idioma y la etnia predominantes son los rusos.

Está claro, entonces, que esta complejidad demográfica y cultural repercute decididamente en la gobernabilidad del país. Las elecciones presidenciales de 2004 (en el marco de la denominada “Revolución Naranja”)<sup>10</sup> y de 2010 se caracterizaron por la polarización entre estas dos tendencias nacionalistas, independientemente de los posicionamientos en política exterior de estos adversarios políticos.

Es importante destacar que la llegada al gobierno de Viktor Yanukovich, un rusoparlante de la región Este del país, no significó en un primer momento un cambio rotundo a la tendencia originada por su predecesor Yushenko –más proclive al alineamiento con los países de la UE y Estados Unidos–, aunque sí tenía mayores niveles de aprobación en la minoría rusa. Sin embargo, se desataría en 2014 una nueva crisis política sin precedentes que marcaría el destino de Ucrania como un cuasi escenario de guerra civil en escalada.

Las protestas sociales del *Euromaidan*<sup>11</sup>, que canalizaron los reclamos hacia el gobierno de Yanukovich, tenían como principal objetivo retomar el acuerdo de Ucrania con la UE para profundizar la vinculación bilateral y constituir una futura adhesión, abandonado por el gobierno central de Kiev debido a presiones rusas (Davis Cross y Karolewski, 2017). Nuevamente, tras la desestabilización de la administración Yanukovich y el aumento en escalada de la violencia, se abre un periodo de incertidumbre electoral, en la que surge Petro Poroshenko como líder político a

---

9. “¿Cómo está dividida Ucrania? Actualidad”. *Russia Today*. 2014. Recuperado de <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/121127-ucrania-lineas-desintegracion> (consultado el 19 de marzo de 2017).

10. Este suceso se desarrolló por medio de manifestaciones populares que se concentraron ante la denuncia de fraude de los comicios que dio por ganador a Viktor Yanukovich en las elecciones presidenciales de 2004. Tras un escándalo en la opinión pública local e internacional y la posterior repetición de la votación, se estableció que el nuevo presidente sería Viktor Yushenko (de nacionalidad ucraniana y candidato bien recibido por los gobiernos de Occidente). Para más información, véase “La Revolución Naranja consolidó la democracia”. *El Mundo*. 2004. Recuperado de [http://www.elmundo.es/resumen/2004/cronologia/noviembre\\_21b.html](http://www.elmundo.es/resumen/2004/cronologia/noviembre_21b.html)

11. Se trató de una serie de manifestaciones y disturbios de índole europeísta y nacionalista en Kiev, dando su inicio en el año 2013, y que concluyeron en una violenta represión y la posterior caída del régimen de Viktor Yanukóvich iniciado en 2014.

partir del año 2013. Se debe destacar el activo rol de la UE en este momento de la vida política ucraniana, al enviar una delegación apenas iniciadas las manifestaciones y al promocionar la firma de un Acuerdo en febrero de 2014 que fomentaba el establecimiento de elecciones anticipadas y cambios constitucionales fundamentales en pos de la democracia (Davis Cross y Karolewski, 2017). Finalmente, el 7 de junio de 2014, Poroshenko tomó posesión de la presidencia ucraniana, en un escenario de recesión económica, tensión social y fuertes recelos por parte del Kremlin (Serra, 2015).

En este escenario de tensiones latentes, las provocaciones de Poroshenko hacia la Federación Rusa suscitaron al gobierno de Vladimir Putin a apoyar diplomáticamente, e incluso de forma material, a grupos rebeldes en el Este ucraniano para enfrentarse al gobierno central. El gobierno de Kiev decidió aumentar la apuesta, ejerciendo una fuerte represión militar en la zona (Serra, 2015). Este puede considerarse como el inicio del conflicto armado más extraordinario de los últimos años en el escenario europeo. En este sentido, se puede afirmar que: “La crisis de Ucrania- Rusia es el conflicto más importante en Europa desde la brutal guerra civil en la antigua Yugoslavia, y la confrontación más significativa entre Occidente y Rusia desde el fin de la Guerra Fría”<sup>12</sup> (Davis Cross y Pawl Karolewski, 2017: 4).

La situación política interna no tardó en hacerse eco de este conflicto bilateral y ese mismo año la península de Crimea decidió escindirse de Ucrania y solicitar la anexión a Rusia por medio de un referéndum, hecho insólito en las ex repúblicas de la URSS. Como adelantamos previamente, la península de Crimea ha generado grandes disputas históricas entre Ucrania y Rusia en relación a su administración. Este territorio histórico ruso, fue cedido por el gobierno de la Unión Soviética a la república ucraniana en 1954. Posteriormente, con la disolución de la URSS, se estableció allí una república autónoma, no reconocida por Ucrania, con la intención de apelar al principio de autodeterminación y fomentar una posterior independencia del gobierno central de Kiev<sup>13 14</sup>.

Tras estos sucesos de 2014 en Ucrania, Crimea se consolidó como una república independiente que se incorporó como sujeto federal a Rusia<sup>15</sup>, incluyendo la base de Sebastopol<sup>16</sup>. Esta situación generó gran repercusión, debido a la interven-

12. “The Ukraine-Russia crisis is the most serious conflict in Europe since the brutal civil war in the former Yugoslavia, and the most significant confrontation between the West and Russia since the end of Cold War” (traducción propia).

13. Similar camino proponen las regiones de Donetsk y Lugansk que, con apoyo ruso, mantienen una contienda con el gobierno ucraniano por su independencia retomando la idea de una *Confederación de Novorussia*.

14. “¿Cómo está dividida Ucrania? Actualidad”. *Russia Today*. 2014. Recuperado de <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/121127-ucrania-lineas-desintegracion> (consultado el 19 de marzo de 2017).

15. La constitución de Crimea como sujeto federal dentro de la estructura de la Federación Rusa le permite gozar de ciertos beneficios en el plano económico comercial, en cuanto a región autónoma pero al mismo tiempo, ser un miembro pleno (de acuerdo a la visión del Kremlin) de Rusia en el ámbito político- electoral. Sin embargo, se debe destacar que en el plano internacional, fueron escasos los reconocimientos por parte de 3ros Estados a este traspaso, ya que podría desencadenar una serie de reclamos basados en el principio de autodeterminación de los pueblos, y ser así un antecedente sólido para evocar por parte de regiones secesionistas.

16. La base de Sebastopol también formó parte del traspaso anteriormente mencionado, y este hecho cobra relevancia



ción militar rusa en la zona, así como su asistencia a los rebeldes; mientras que por el lado ucraniano, se denunció la escalada en los niveles de violencia y represión a los ciudadanos tras el referéndum que afirmó el deseo de anexión a Rusia (Serra, 2015). El tratamiento de la anexión de Crimea a Rusia requirió un complejo y elaborado compendio de leyes nacionales que abarcaban diversas temáticas, desde el establecimiento de un sistema bilingüe de educación, hasta el otorgamiento de la plena ciudadanía rusa a quienes la solicitaran<sup>17</sup>.

Sin embargo, se debe destacar que el rol de las nuevas autoridades en Crimea dista de ser democrático y tolerante hacia la reducida oposición a la anexión. En concordancia con ello, se evidencian escasos avances en el terreno económico, que generan una gran dependencia para con una Federación Rusa actualmente eclipsada económicamente por la caída mundial en el precio de los recursos naturales energéticos, su principal exportación comercial (Schaaf, 2016), así como por las sanciones que Occidente decidió emprender como contramedida al accionar ruso que atentó contra la soberanía ucraniana, a raíz de la anexión de Crimea.

En un sentido similar, la región del *Donbass*<sup>18</sup> se presenta como un escenario de constante violencia, con enfrentamientos entre el ejército ucraniano y los rebeldes aprovisionados por el gobierno de Moscú, y exhibe una impactante situación humanitaria debido a la escasez de recursos básicos, como los alimentos, y el colapso de los servicios públicos, entre los que se incluye el sistema de salud<sup>19</sup>.

Actualmente la región del *Donbass* está controlada de facto por los separatistas pro-rusos, que se integran progresivamente a la economía y vida política rusa. Aunque existe una Misión de Observación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) para mantener el cese al fuego, lo cierto es que las regiones independientes, no reconocidas aún como tales por la comunidad internacional, regulan la vida política y social de la región (Serra, 2015). Se debe mencionar, asimismo, la intransigencia de los secesionistas en cuanto a negociar una reincorporación a Ucrania o en su defecto un estatus particular de autonomía. En este sentido, las opciones en la mesa son la independencia o la anexión a Rusia según el modelo de Crimea (Serra, 2015).

---

si lo analizamos en clave geopolítica. A raíz del referéndum y posterior declaración de autodeterminación Sebastopol (ciudad y puertos correspondientes a la región de Crimea) se convirtieron en espacios de soberanía territorial rusa, y así la única salida marítima rusa en aguas calientes por el Mar Negro.

17. "Crimea, Sebastopol officially joins Russia as Putin signs final decree". *Russia Today*. 21 de marzo de 2014. Recuperado de <https://www.rt.com/news/russia-parliament-crimea-ratification-293/> (consultado el 23 de marzo de 2017).
18. Se trata de la región Este ucraniana, conformada por Donetsk y Lugansk, que, como se desarrolló anteriormente en este apartado, intentan obtener la independencia del gobierno central de Kiev, con el apoyo ruso.
19. Bonet, F. "Una nueva ola de violencia sacude el Este de Ucrania". *El País*. 1 de febrero de 2017. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/31/actualidad/1485888641\\_711420.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/31/actualidad/1485888641_711420.html) (consultado el 26 de marzo de 2017)

En este contexto, la situación humanitaria en Ucrania es crítica. El conflicto en el Este ucraniano, tal como expresó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Organización Mundial de la Salud, causó en 2015 al menos la muerte de 6.417 personas, y 15.962 heridos, denunciando además torturas, ejecuciones colectivas y otros posibles crímenes de guerra<sup>20</sup>. De acuerdo a Isabel Ferrer<sup>21</sup>, aunque no se ha declarado oficialmente, al año 2017 ha habido aproximadamente 10.000 muertes, y casi 1.200.000 refugiados internos y externos. La complejidad de la situación radica en la dificultad de determinar a los actores implicados en esta crisis humanitaria, y las escasas respuestas por parte de la comunidad internacional a las violaciones sistemáticas de Derechos Humanos, así como la escasa cobertura por parte de medios internacionales de esta problemática más allá de los primeros meses del conflicto.

El rol de los países europeos en el desarrollo de este conflicto ha sido un tanto ambivalente: si bien apoyan la integridad territorial de Ucrania, la relación con Rusia dista de haber dejado de lado las tensiones históricas, las cuales han sido fuente de crítica por parte de analistas internacionales y el propio Departamento de Estado norteamericano hacia los gobiernos de los Estados miembros de la UE. Puntualmente, el accionar de los países europeos para lograr una solución pacífica de la controversia versó en dos estrategias.

Por un lado, la formación del Cuarteto de Normandía<sup>22</sup> –conformado por Rusia, Ucrania, Francia y Alemania– y las Conferencias de Minsk que formaron parte de la agenda de este grupo, se centraron en encontrar una solución pacífica a este conflicto, apuntando a aplacarlo lo antes posible para generar estabilidad en el vecindario de la UE (Serra, 2015). El apoyo a una paz duradera en Eurasia por parte de los gobiernos de Angela Merkel y el entonces presidente François Hollande evidenciaba la necesidad de la UE de no afectar profundamente las relaciones con Ucrania y Rusia, y no tomar una posición explícita en esta contienda que pudiese comprometer el escenario doméstico, principalmente en cuanto al abastecimiento energético.

Sin embargo, por otro lado, la UE decidió establecer sanciones a Rusia, a partir de la anexión de Crimea en 2014, como forma de coerción para detener el apoyo a los rebeldes. Dichas sanciones han sido prorrogadas hasta mediados de 2017, y se centran en el bloque de instancias de cooperación e intercambio de los 28 países

---

20. “La ONU cifra en casi 6.500 los muertos en el conflicto de Ucrania. Informe”. *Télam*. 1 de junio de 2015. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201506/107176-onu-muertos-ucrania.html> (consultado el 26 de marzo de 2017).

21. Ferrer, I. “Ucrania acusa a Rusia de financiar el terrorismo y pide amparo al tribunal de la ONU”. *El País*. 6 de marzo de 2017. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/06/actualidad/1488803310\\_295621.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/06/actualidad/1488803310_295621.html) (consultado el 26 de marzo de 2017).

22. Para el tratamiento del acuerdo de cese al fuego, y futura pacificación de la región, se conformó el Cuarteto de Normandía, entre Rusia, Ucrania, Francia y Alemania (éstos dos últimos representando a la Unión Europea). Se debe destacar, que, por oposición rusa, Estados Unidos no formó parte de las negociaciones. El principal accionar de este grupo se puede identificar en los Acuerdos de Minsk.

miembros con el Kremlin, principalmente en los sectores energéticos, de defensa, y financieros<sup>23</sup>.

Como lo explicó en 2015 Jean-Claude Juncker, Presidente de la Comisión Europea, esta situación conflictiva o esta situación crítica “puede traducirse en una crisis continental de enormes proporciones”<sup>24</sup>. Finalmente, la relación con Rusia es un elemento fundamental en esta explicación. Como ya se ha detallado, la dependencia energética no ha disminuido, si bien la UE ha impulsado proyectos de abastecimiento alternativos al dominio energético ruso en la zona del Cáucaso. Los costos políticos para Europa de otra crisis del gas, como los casos de Ucrania en 2006, 2008 y 2009<sup>25</sup>, no son indiferentes a los gobiernos nacionales de la región, que en este conflicto en particular privilegian la resolución doméstica –evitando recurrir a las instituciones comunitarias– antes que asumir una posición conjunta como bloque que supere las trabas de las fallidas negociaciones de Minsk o las propias renovaciones de las sanciones contra Rusia (Serra, 2015).

De esta manera, la situación de inestabilidad en Ucrania en los últimos años no ha cambiado, muy por el contrario, la violencia es moneda corriente y las acusaciones bilaterales entre Rusia y Ucrania se intensifican. Se deben mencionar brevemente dos situaciones que trascendieron en la agenda internacional y han acrecentado las rispideces entre ambos gobiernos. Por un lado, el incidente del MH17 de Malaysian Airlines, derribado por los rebeldes en Donetsk el 17 de julio de 2014<sup>26</sup>, que se tradujo en una contienda discursiva entre el Presidente ucraniano Petro Poroshenko y el gobierno del Kremlin. La cobertura internacional de dicho suceso puso el foco en la situación humanitaria y política de las regiones separatistas del Este ucraniano, así como clarificaron el rol protagonista de Vladimir Putin en el conflicto. Por otro lado, Ucrania decidió en enero de 2017 hacer una presentación ante la Corte Internacional de Justicia, denunciando a la Federación Rusa por el apoyo a los rebeldes, así como por la presión establecida hacia los habitantes tártaros en Crimea<sup>27</sup>. En la actualidad la situación sigue siendo evaluada por la Corte Internacional de Justicia.

---

23. “Merkel y Hollande piden prorrogar las sanciones económicas a Rusia”. *El País*. 13 de diciembre de 2016. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2016/12/13/actualidad/1481634311\\_418110.html](https://elpais.com/internacional/2016/12/13/actualidad/1481634311_418110.html)

24. “La ONU cifra en casi 6.500 los muertos en el conflicto de Ucrania. Informe”. *Télam*. 1 de junio de 2015. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201506/107176-onu-muertos-ucrania.html> (consultado el 26 de marzo de 2017).

25. En estos años el gobierno ruso, apelando a una deuda histórica de Ucrania, decidió cortar la provisión de gas, afectando a Europa en su conjunto también.

26. Este incidente costó la vida de 298 personas y produjo un enfrentamiento diplomático entre el gobierno de Países Bajos, quien dirigía la misión de investigación representando a sus nacionales muertos, y el gobierno de Vladimir Putin que negaba tajantemente la participación de Rusia en tal operación. Ferrer, I. “Ucrania acusa a Rusia de financiar el terrorismo y pide amparo al tribunal de la ONU”. *El País*. 6 de marzo de 2017. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/06/actualidad/1488803310\\_295621.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/06/actualidad/1488803310_295621.html) (consultado el 26 de marzo de 2017).

27. Ídem.

Habiendo detallado los principales rasgos y corolarios del conflicto de Ucrania, se hace necesario analizar cuáles son los principales intereses de la Federación Rusa y la UE en este país.

### **La influencia de “lo ruso” en Ucrania: el vecindario cercano a la luz del excepcionalismo de Moscú**

El principal eje estructurante de la política exterior rusa del nuevo siglo, en relación a los países vecinos, es la denominada *blizhneyezarubezhye*, o noción de vecindario cercano. Se trata de un concepto con largo historial en el marco de la literatura rusa, que cobra fuerza en los años 90, cuando se explicita en las publicaciones oficiales de política exterior (Buzan y Weaver, 2001). Si bien el término responde a la *realpolitik* característica del gobierno ruso en relaciones exteriores, basada principalmente en la concreción de intereses nacionales específicos más que en un paradigma ideológico imperante, este concepto resulta un pilar fundamental en la evolución del accionar ruso en la región, y su lectura ocasionó (y ocasiona) grandes debates en el seno de los hacedores de política de los países centrales occidentales y los *think tanks* internacionales hasta hoy en día.

Esta idea de vecindario cercano se vincula íntegramente con la implosión de la URSS y lo que quedaría posteriormente clasificado como la región de la Eurasia postsoviética. Para el gobierno ruso, el vecindario cercano es un sinónimo de los catorce nuevos países que surgen de las cenizas de la URSS, al margen de Rusia: se trata de los Estados Bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), el Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán y Georgia), Asia Central (Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) y Europa del Este (Bielorrusia, Moldavia y Ucrania). La relevancia de este concepto se puede analizar a la luz de la trascendencia cultural que posee la sociedad rusa en estos países, así como una forma de proyectar el liderazgo ruso en esta nueva configuración regional. Vladimir Putin utilizaría esta noción a la hora de poder plasmar las intenciones de Rusia para con sus vecinos más cercanos, principalmente en el caso ucraniano, como advertiremos a continuación.

Desde el punto de vista identitario, la existencia de grupos étnicos rusos en estos países es fundamental. De acuerdo a Russell (2007), habría 28 millones de personas de origen étnico ruso en estos países constituyéndose, en gran parte del escenario postsoviético, como la principal minoría poblacional de cada país. Esto es llamativo si pensamos en la realidad política de los nuevos Estados que, en pos de restar relevancia a la influencia rusa y crear una identidad nacional propia, socavan el derecho de la población nacional rusa de mantener sus orígenes étnicos. Leyes de cambio de ciudadanía, escolarización en el idioma oficial, o cambios en las referencias de los lugares históricos formaron parte de las principales medidas llevadas adelante por estos Estados a la hora de crear una idiosincrasia propia.

Asimismo, la problemática de los conflictos congelados (*frozen conflicts*)<sup>28</sup>, constituye una constante en los gobiernos postsoviéticos, debido a la multiplicidad de etnias e identidades que subsisten, las cuales intentan desprenderse del yugo de los gobiernos centrales y conformar entidades políticas separadas (Marcu, 2007). El gobierno de la Federación Rusa mostró su interés en el respeto de estas minorías desde un inicio, erigiéndose como el “protector” de las identidades rusas en el exterior.

De acuerdo a Buzan y Weaver (2001), la tendencia al poderío basado en la extensión cultural-territorial es propia y característica de la nación rusa, a raíz de un fuerte lazo con la pasada experiencia imperial y la propia URSS. Para la intelectualidad rusa, la expansión histórica del imperio era considerada como una tendencia “natural”, mientras que la disolución de la URSS y la extirpación territorial que fundó los quince nuevos Estados fueron consideradas una ofensa al legado cultural histórico de Rusia (Trenin, 2002). Esta ofensa, si bien nunca se constituyó en una declaración explícita del *establishment* ruso, puede ser un factor esencial para comprender el porqué de la preocupación de Rusia por mantener activa la identidad nacional rusa en los países del vecindario cercano, así como explica el deliberado apoyo a las regiones separatistas pro-rusas en estos Estados. Ello queda explícitamente evidenciado en los casos de Crimea y el *Donbass*.

Buzan y Weaver (2001) vinculan esta noción de pertenencia étnica de la nación rusa en el espacio postsoviético a una dinámica de seguridad compleja, ya que a la hora de elaborar un esquema de seguridad nacional doméstico, el gobierno ruso toma en especial consideración la realidad política, económica y social de sus vecinos, perpetuando así este espacio propio de influencia en la región. El concepto de vecindario cercano ilustra a la perfección la vinculación de los intereses y las acciones de Rusia en Eurasia, entendiendo implícitamente la existencia de privilegios rusos que ni Estados Unidos ni la Unión Europea deberían socavar (Menon, 1998). La falta de entendimiento de estas cuestiones es, para los rusos, el factor fundamental de tensión con Occidente, ya que no sólo se intenta limitar la influencia rusa en el área, sino que se intenta implantar ideas de democracia *a la europea* o libre mercado, que atentan contra las tradiciones propias de estas sociedades.

Es a partir de ciertos rasgos culturales propios de la sociedad rusa que se puede explicar esta tendencia hacia la *realpolitik*. Como hemos descrito anteriormente, la idea de excepcionalismo ruso y el liderazgo histórico de Rusia sobre el espacio post-soviético configuran los principales factores de identidad de “lo ruso”. Asimismo, se puede evidenciar una clara tendencia propia al pragmatismo por parte del Presidente Putin, que como característica propia de su personalidad, parece complementar estas tendencias inherentes de la nación rusa.

---

28. La noción de *frozen conflicts* o conflictos congelados describe una situación de conflicto internacional latente, es decir, el conflicto no ha encontrado una solución definitiva. El término, acuñado originalmente para el espacio postsoviético, demuestra su carácter en casos como Nagorno Karabaj, Transnistria, Osetia del Sur, entre otros. “What defines a frozen conflict”. *The Economist*. 23 de octubre de 2014. Recuperado de <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/10/economist-explains-19> (consultado el 12 de abril de 2017).

El interés demostrado por la UE en los últimos años en estrechar los lazos de cooperación con los países de Eurasia es visto con desconfianza por el Kremlin, siendo que esta región es parte de su identidad y su frontera natural. En este sentido, es interesante resaltar la hipótesis que maneja Mearsheimer (2014) en relación a la actual crisis ucraniana, que es aplicable a lo largo de estos años de desarrollo del conflicto. De acuerdo a este autor, son tres las principales causas del accionar ruso en el marco de la seguridad regional postsoviética. En primer lugar, la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)<sup>29</sup> a su propio espacio de influencia (heredado de la era zarista y extendido en la coyuntura soviética), resultó para los rusos una clara amenaza a sus intereses. Con el fin de la Guerra Fría, se mantuvo un *impasse* en la relación Estados Unidos-Rusia: si bien se mantuvieron las tropas en el territorio europeo, ni Rusia modificó su influencia en Europa del Este, ni la OTAN se extendió a los nuevos Estados ex miembros de la URSS, a excepción de los Bálticos.

Es relevante también resaltar que nunca se produjo una confrontación histórica entre ambos bandos en la era bipolar, aunque fueron varios los casos en la periferia<sup>30</sup> donde se evidenciaron las diferencias y tensiones entre el modelo occidental de la OTAN y el soviético de la Oficina de Información de los Partidos Comunistas y Obreros (*Kominform*) complementario al acuerdo militar entre la URSS y los países satélites, denominado “Pacto de Varsovia” de 1955<sup>31</sup>. La dinámica de Guerra Fría continuó impactando en el escenario europeo con la conformación del Nuevo Orden Internacional.

En la década de los 90, con la administración Clinton y la lógica imperante del optimismo norteamericano surgida a partir del fin de la Guerra Fría, se comienza a gestar la idea de expandir los alcances de la OTAN, no sólo en relación a sus com-

---

29. La OTAN comprende una alianza militar intergubernamental que fue creada en 1947. Originalmente, se basó en un esquema defensivo en el espacio de Europa Occidental y América del Norte. A lo largo de los años, la OTAN ha ido modificando su estructura, competencias y jurisdicción, para convertirse en el esquema de defensa más extenso del mundo, con la capacidad de extenderse por fuera de las fronteras previamente establecidas (como en el caso de la Guerra de los Balcanes) y actuando en sincronía con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para llevar a cabo las misiones de *Peace Enforcement*, como en la Guerra de Afganistán de 2001, o la intervención en Libia de 2011.

30. Conflictos como la Crisis de Berlín en 1948, la Guerra de Corea en los '50, la Crisis de los Misiles en Cuba en 1962, la Primavera de Praga en 1968, el fenómeno de la descolonización y crecimiento de los Frentes de Liberación en América, Asia y África, o la Guerra de Afganistán de 1979; son algunos de los ejemplos de los conflictos bélicos que hubo en la periferia en épocas de Guerra Fría, a partir de la influencia de ambos bandos en terceros países; que si bien en muchos casos se trataba de problemáticas domésticas inherentes de estos Estados, el apoyo estadounidense o soviético a las facciones del conflicto acrecentaba aún más el impacto y trascendencia del mismo.

31. El *Kominform* fue creado como sustituto del *Komintern* (o Internacional Comunista) en septiembre de 1947, para intentar agrupar a las autoridades de los países satélites de la URSS (Polonia, Checoslovaquia, Yugoslavia, Hungría, Bulgaria y Rumania) a la hora de recibir información y directrices del gobierno de Moscú. Posteriormente, el Pacto de Varsovia de 1955 se convirtió en el pilar de seguridad del esquema del *Kominform*, tratándose de un acuerdo de cooperación militar que intentaba contrarrestar a la OTAN, principalmente en el escenario de un posible rearme de la República Federal Alemana.

petencias, sino también a sus miembros y espacio de acción. La primera ronda de expansión de la Organización se produjo en 1999, cuando ingresan formalmente tres países ex satélites de la URSS: República Checa, Hungría y Polonia.

Posteriormente, en 2004, la OTAN se expande aún más al Este, incorporando a los ex satélites Bulgaria, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia, y a los tres primeros países ex miembros de la URSS: Estonia, Letonia y Lituania. Claramente, las incorporaciones de estos países a la OTAN no fueron bien vistas por el gobierno ruso. A su vez, en relación a la jurisdicción extendida, la Guerra de los Balcanes significó un punto de inflexión en la relación ruso-atlántica. Las palabras del ex presidente ruso Boris Yeltsin en el marco del bombardeo en Serbia en 1995 fueron contundentes: “Este es el primer signo de lo que puede pasar cuando la OTAN se acerca a las fronteras de Rusia. La llama de la guerra podría emerger por toda Europa”<sup>32</sup> (Mearsheimer, 2014). Queda claro que Rusia ha expresado en más de una oportunidad su malestar en relación a la expansión de la OTAN, y los casos de Ucrania y Georgia demostraron el límite que el “oso ruso” estaba dispuesto a marcar hacia Occidente.

En la 20ª Cumbre de la OTAN en Bucarest en 2008, el entonces presidente norteamericano George W. Bush propuso la iniciativa de declarar tanto a Ucrania como a Georgia candidatos oficiales para adherirse al esquema de seguridad noratlántico. Es necesario resaltar que la reacción de muchos mandatarios europeos fue ambivalente, considerando las posibles consecuencias que una decisión de tal magnitud podría traer acarreadas. En esa coyuntura, es relevante destacar la actitud evasiva explícita de Francia y Alemania, con el afán de mantener relaciones cordiales con Rusia.

A raíz del intento de Ucrania de formar parte de la OTAN, es importante rescatar la tesis de Wallerstein (2014) en relación a la problemática ucraniana en Crimea y los intentos de separatismo de las regiones de Donetsk y Lugansk. De acuerdo a este autor, el accionar de Estados Unidos no estaría directamente relacionado a la realidad doméstica de Ucrania o al intento de mantener su integridad territorial intacta, sino más bien que su política exterior estaría guiada por el temor de que se construya un eje de *entente* entre París-Berlín-Moscú. Desde el año 2003, ante la negativa francesa y alemana a la Guerra de Irak, Estados Unidos puso su atención en las relaciones de estos dos países, principalmente Alemania, con la Federación Rusa. Uno de los motivos de este posible acercamiento entre Berlín y Moscú, de acuerdo al autor, se debe al “giro” al Pacífico que ha dado la política exterior norteamericana, principalmente en el acercamiento con China, Japón y Corea. En pos de no restar poder y espacio de decisión en el sistema internacional, Alemania en primer lugar, y Francia secundando, se habrían acercado a Rusia, un país fuerte y con clara influencia en Asia y Europa (Wallerstein, 2014).

---

32. “This is the first sign of what could happen when NATO comes right up to the Russian Federation’s borders. The flame of war could burst out across the whole of Europe” (Traducción propia)



Otro claro motivo que destaca Wallerstein resulta de la dependencia por el suministro de gas. En el caso alemán este es un elemento importante, ya que la suspensión rusa del servicio como forma de presión a Ucrania, repercutió directamente en la población alemana. Asimismo, Angela Merkel anunció el cierre paulatino de las centrales en Alemania así como su reemplazo por fuentes alternativas de energía al año 2022, proyectos pensados a largo plazo para disminuir la dependencia. Sin embargo, en la actualidad, la dependencia de la provisión rusa continúa siendo un problema<sup>33</sup> (Escudé, 2012).

Finalmente, una tercera razón de la confluencia entre Berlín y Moscú versa sobre aspectos domésticos de la cultura política de ambos países: mientras que Alemania ha tenido una larga tradición de entendimiento con Rusia, el pragmatismo característico francés muchas veces influye en los principales lineamientos de política exterior, en pos de establecer un contra-balance para con los intentos de unilateralismo norteamericano, y eso puede conducir a alimentar la relación con Rusia para tener mayor margen de maniobra, principalmente en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Escudé, 2012). Sin embargo, las crecientes presiones en el seno de la UE, así como la necesidad de tener un rol relevante en la resolución de la crisis ucraniana, han llevado a los gobiernos de París y Berlín a formar parte del Cuarteto de Normandía así como sostener sanciones colectivas hacia el gobierno ruso.

En consonancia, Mearsheimer menciona, como segunda reflexión, que la expansión de la UE marcó un antes y un después en las relaciones bilaterales con la OTAN. A pesar del propio proceso de ampliación europea, que llevó en 2004 a la mayor incorporación de nuevos Estados miembro de su historia, el establecimiento en 2009 de la previamente descrita Asociación con el Este (*Eastern Partnership*), llevó al gobierno ruso a clasificar como hostil la política de acercamiento europeo al Este, al buscar crear una “*esfera de influencia en la zona*” en palabras del Ministro de Relaciones Exteriores ruso, Sergey Lavrov<sup>34</sup>. A esta iniciativa se suman los argumentos públicamente expuestos por los europeos de expandir la democracia y el libre mercado en Ucrania y Georgia, resultando una combinación indeseada para su vecino ruso, quien ve con desconfianza la nueva atención que estos países provocan en Europa y Estados Unidos.

En el contexto anteriormente descrito, Rusia intenta elevar su liderazgo y utiliza una carta estratégica respecto de Occidente: la energía. La cuestión energética, como ya hemos mencionado, constituye un elemento clave en la relación de Rusia

---

33. Si bien Merkel declaró que para 2022 estas centrales serían reemplazadas en su totalidad, no hay indicios ciertos de la existencia de planes para realizar este cometido. Por lo que Escudé sugiere que aumentará aún más la dependencia (que ya se acerca al 40%) del gas ruso, teniendo en cuenta la creación del canal de suministro Nord Stream que transporta gas a través del Báltico (Escudé, 2012)

34. Baczynska, G. y Hudson, A. “Russia accuses EU of seeking Ukraine sphere of influence”. *Reuters*. 14 de febrero de 2014. Recuperado de <http://www.reuters.com/article/2014/02/14/us-ukraine-russia-eu-idUSBREA1D0PT20140214> (consultado el 30 de marzo de 2017).

con sus vecinos europeos y más aun tomando en consideración la coyuntura global existente en el periodo de estudio.

Ante la crisis financiera de 2008, Estados Unidos se abocó principalmente a solucionar problemas económicos de orden doméstico y dejó momentáneamente relegado el escenario europeo. Frente a este panorama, acontecimientos que marcaron la agenda global, como la denominada “primavera árabe” (que conllevó al aumento del precio del petróleo, entre otras consecuencias económicas) o el problema en la central nuclear de Fukushima, quedaron relativamente relegados para la Administración Obama, en comparación con la proactividad norteamericana en los escenarios de crisis internacional previa a 2008. Por ejemplo, la crisis de Libia, en 2011, significó el corte del Gasoducto *Greenstream* para Europa, implicando para este país y otros del Mediterráneo Occidental la necesidad de abastecerse a través de la oferta rusa con la pasividad norteamericana en esta nueva relación de dependencia energética. Asimismo, al no encontrarse Rusia restringido por los parámetros de exportación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), puede variar el precio y la oferta, dándole una extraordinaria capacidad de negociación no sólo en el plano económico, sino también vinculándose en otros frentes de política exterior (Escudé, 2012). Allí es donde se aprecia la “amenaza rusa” en su máximo esplendor: Rusia desea frenar los intentos de expansión de los europeos en el espacio postsoviético jugando la carta energética.

(...) Moscú no sólo gana dinero con estos avatares. También aumenta su poder, ya que los daños que podría infligirle a varios países claves si les cortara el suministro de gas natural son cada vez mayores. Europa en especial depende de Rusia en forma creciente, y este es un hecho de consecuencias geopolíticas. (Escudé, 2012: 12).

Más allá de las consideraciones directamente vinculadas al poderío ruso en relación a la posesión del recurso del gas, –que podría ser evaluado como un claro elemento de poder–, también es cierto que el carácter principalmente defensivo de Rusia a estas “intromisiones de Europa” en su vecindario cercano, responden también a una incapacidad del Kremlin de ejercer un liderazgo efectivo en estos países euroasiáticos. En el principal documento que elabora el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa de acuerdo a la percepción de cada administración, *La concepción de la Seguridad Nacional de la Federación de Rusia* (2000), se menciona en más de una oportunidad la trascendencia que este país otorga al orden y la seguridad de sus fronteras, así como el monopolio de las relaciones con sus países vecinos:

Los intereses nacionales de Rusia en la esfera internacional consisten en el mantenimiento de la soberanía, el fortalecimiento de las posiciones nacionales como gran potencia y uno de los centros influyentes del mundo multipolar, el desarrollo de las relaciones con igualdad de

derechos y mutuamente beneficiosas con todos los países y organismos integracionistas, en primer lugar con los Estados miembro de la Comunidad de Estados Independientes y con los socios tradicionales de Rusia (...) (Ministerio de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa, 2000: 5).

Por ello, Rusia ve como un claro obstáculo el intento (en este caso europeo) de moderar su liderazgo natural en la región de Eurasia, restando su capacidad de ser un centro de influencia del mundo multipolar y debilitando sus posiciones (Ministerio de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa, 2000).

En esta línea de pensamiento, Treisman (2016) determina las tres principales causas del accionar de Putin en la crisis ucraniana y la anexión de Crimea:

Emergen tres posibles explicaciones del movimiento realizado por Putin. La primera –llámese Putin defensor– es que la anexión de Crimea resultó de una respuesta a la amenaza de la futura expansión de la OTAN sobre las fronteras occidentales rusas. Una segunda interpretación –Putin imperialista– entiende a la anexión de Crimea como parte de un proyecto ruso para gradualmente recapturar los antiguos territorios de la URSS. Putin nunca ha aceptado la pérdida del prestigio de Rusia que vino con el fin de la Guerra Fría, según este argumento, y está decidido a recuperarlo, en parte expandiendo las fronteras rusas. Una tercera explicación –Putin improvisado– rechaza esos designios amplios y presenta a la anexión como una respuesta apresurada a la inesperada caída del Presidente ucraniano Viktor Yanukovich. La ocupación y anexión de Crimea, en esta visión, responde a una decisión impulsiva de Putin más que un movimiento cauto de un estratega con ambiciones geopolíticas (Treisman, 2016: 24)<sup>35</sup>

Es decir, la amenaza a su esfera de seguridad es uno de los principales, sino el principal motivo que mueve a Rusia a interceder en el conflicto doméstico de Ucrania. Como parte de su idea de identidad nacional, la Federación Rusa entiende que esta intervención forma parte de la defensa de los rusos en el exterior, lo que concede una idea de extraterritorialidad en el vecindario cercano. La evaluación de Mearsheimer sobre la actitud rusa en Ucrania es contundente:

35. "Three plausible interpretations of Putin's move have emerged. The first—call it "Putin as defender"—is that the Crimean operation was a response to the threat of NATO's further expansion along Russia's western border. A second interpretation—call it "Putin as imperialist"—casts the annexation of Crimea as part of a Russian project to gradually recapture the former territories of the Soviet Union. Putin never accepted the loss of Russian prestige that followed the end of the Cold War, this argument suggests, and he is determined to restore it, in part by expanding Russia's borders. A third explanation—"Putin as improviser"—rejects such broader designs and presents the annexation as a hastily conceived response to the unforeseen fall of Ukrainian President Viktor Yanukovich. The occupation and annexation of Crimea, in this view, was an impulsive decision that Putin stumbled into rather than the careful move of a strategist with geopolitical ambitions" (Traducción propia).

Ningún líder ruso toleraría una alianza militar con el enemigo mortal de Moscú hasta la reciente movilización a Ucrania. Ni ningún líder ruso se quedaría tieso mientras Occidente instala un gobierno determinado a integrar a Ucrania a Occidente (...) Esto es Geopolítica 101: las potencias son siempre sensibles a amenazas potenciales cerca de su territorio<sup>36</sup> (Mearsheimer, 2014: 5).

En conclusión, Ucrania, al intentar disminuir la influencia rusa, se transforma en un obstáculo a la concreción de los intereses nacionales y la soberanía de Rusia, pudiendo poner en jaque el rol de ésta última como potencia mundial a partir de problemas como el separatismo, el terrorismo o la delincuencia organizada transnacional. Estas afirmaciones que se entrevén en la *Concepción de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia*, de los años 2000 y 2008, se complementan con una actitud de desconfianza hacia las potencias mundiales que intentan contrariar esta influencia “natural” rusa, como es el caso del modelo europeo; y de esta manera, el claro apoyo al separatismo ucraniano demuestra que Rusia desplegará una amplia serie de estrategias a la hora de influir decisivamente en el espacio postsoviético, y así, mantener su lógica tradicional de poder en la región de Eurasia.

### 3. La ampliación de Europa al Este: las premisas del *Eastern Partnership*

La UE en los años 90 revolucionó al mundo a partir de un novedoso esquema de integración. El Tratado de Maastricht, como hemos mencionado, representó una etapa determinante en el proceso de construcción de la identidad común europea. La implementación de esta reforma de los Tratados constitutivos supuso un giro obvio en la historia de la integración europea. Ocurrió en un momento de profundo cambio internacional. Tal como asevera Dinan:

Los 90 fueron la primera década de la post Guerra Fría, un momento unipolar de supremacía norteamericana indiscutida (...) El colapso del comunismo abrió un escenario de ampliación inimaginable. Primero, los europeos neutrales, ya no constreñidos por la Guerra Fría, aplicaron para la membresía de la UE. Tres de ellos, Austria, Finlandia y Suecia, se unieron en enero de 1995. Al mismo tiempo, los nuevos países independientes de Europa Central y Este dejaron en claro su deseo de unirse a la UE (Dinan, 2010: 103)<sup>37</sup>.

---

36. “(...) No Russian leader would tolerate a military Alliance that was Moscow’s mortal enemy until recently moving into Ukraine. Nor would any Russian leader stand idly by while the west helped install a government there that was determined to integrate Ukraine into the west. (...) This is Geopolitics 101: great Powers are always sensitive to potential threats near their home territory”. (traducción propia).

37. “The 1990s was the first decade of the post-Cold War era, a unipolar moment of unrivalled US supremacy.

La profundización de la integración europea continuaría en el nuevo siglo, a partir de la ratificación de Tratados como Niza en 2003 y Lisboa en 2009. Estos Acuerdos fueron ideados manteniendo en consideración la necesidad de fortalecer las instituciones de la UE y adecuando el marco legal para los Estados miembros. Como notaremos más adelante, la ampliación al Este de 2004, la principal en cuanto al número de países que se adhieren al esquema, requirió un gran esfuerzo para adaptar el proceso de toma de decisiones y la competencia. En torno a la situación en Ucrania, la ampliación al Este será trascendental en la relación UE-Rusia, debido a que se incorporarían en 2004 tres Estados ex soviéticos: Estonia, Letonia y Lituania. Asimismo, el inicio de conversaciones europeas con Georgia y Ucrania marcará riesgos al tratarse del vecindario cercano ruso.

En diciembre de 2003, los Estados miembros de la UE acordaron una estrategia de seguridad europea, denominada “Una Europa segura en un mundo mejor” (*A secure Europe in a better World*) (Consejo de la Unión Europea, 2003). La premisa que allí se adopta es una aproximación al concepto de seguridad a partir de la idea de interdependencia: la seguridad no compete sólo a los miembros de la UE, sino también a los Estados que forman parte de su frontera externa (Lynch, 2006). De acuerdo a esta publicación, “el ambiente de la post Guerra Fría es de crecientes fronteras abiertas, en el cual los aspectos internos y externos de la seguridad son indisolubles”<sup>38</sup> (Consejo de la Unión Europea, 2003: 29). Asimismo, se sostiene que la institucionalización de la UE conlleva, como importante logro, la necesidad de que los Estados deban cooperar en la resolución de conflictos, a partir de la extensión de leyes y la democracia como premisas esenciales. El propio proceso de ampliación ha contribuido a conformar un continente pacífico y unido (Consejo de la Unión Europea, 2003).

La ampliación hacia los países de Europa Central y Oriental fue muy debatida por la “Europa de los 15”, al tratarse de una frontera de la cual mucho se desconocía, y que generaba serias dudas en relación a su capacidad de cumplir los criterios de convergencia que se habían detallado en la “Declaración de Copenhague” en 1993<sup>39</sup>. Estos criterios se centraban en tres pilares: criterios políticos –estabilidad de instituciones democráticas, Estado de Derecho, Derechos Humanos, protección de las minorías, etc.–; criterios económicos –economía de mercado en funcionamiento y

---

(...) The collapse of communism opened up a hitherto unimaginable enlargement scenario. First, the European neutrals, no longer constrained by the Cold War, applied for the EU membership. Three of them -Austria, Finland and Sweden- joined in January 1995. At the same time, the newly independent countries of Central and Eastern Europe made clear their desire to join the EU” (Dinan, 2010: 103) (traducción propia).

38. “The post Cold War environment is one of increasingly open borders in which the internal and external aspects of security are indissolubly linked” (traducción propia).

39. En 1993 se establecieron los “Criterios de Copenhague” que detallarían los requisitos indispensables que debían poseer los países de Europa Central y Oriental que se incorporarían a la Unión Europea como miembros plenos. En 2004, tras el cumplimiento de estos requisitos, fueron sumados a la UE: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre y Malta. Finalmente en 2007, se incorporaron Rumania y Bulgaria.

competitividad–; y el criterio del Acervo Comunitario –basado en la capacidad de asumir efectivamente las responsabilidades delegadas de la adhesión, e incorporación de la legislación de la UE en el sistema judicial nacional de los candidatos (Felippelli, 2003)–. Aunque la adhesión de estos países implicaba acercarse a la integración plena del continente europeo, las consecuencias de tal accionar se harían notar en el proceso de toma de decisiones. Para el marco institucional, era necesario establecer un nuevo consenso en relación a las mayorías requeridas, así como establecer nuevos acercamientos entre los países miembros. Pero desde una aproximación más profunda, la heterogeneidad económica, cultural e incluso política, era una preocupación constante.

Más allá que las crecientes membresías de la Comunidad puedan traer una visión de una Europa más unida, existen peligros. La situación en este caso es bastante simple. ¿La creciente heterogeneidad en los miembros de la UE la vuelve tan diversa que ya no tendrá sentido hablar de una Unión en sí?<sup>40</sup> (Kopstein y Reilly, 2008: 141).

Asimismo, la ampliación de la UE a los Bálticos y la intención de atraer al resto de los Estados postsoviéticos se convirtió en una preocupación principalmente canalizada por países como Francia y Alemania, que estaban interesados en mantener una relación cordial con Rusia (Al Kabalan, 2010). A pesar de estas preocupaciones, *la ampliación al Este* se efectivizó, y los deseos de extender el lazo europeo se concretaron al incorporar a estos países del Centro y Este del continente.

Una de las estrategias esenciales que la UE posee para acercarse a los países de su frontera Este es la denominada Política de Vecindad (*European Neighbourhood Policy*, o ENP). Desde 2004, la política de la UE hacia los vecinos del este estuvo dominada por la Comisión Europea, a partir de la Política de Vecindad desde 2009 denominada *Eastern Partnership*. Ambas se pueden identificar como acuerdos de largo plazo, de carácter técnico y promoción de reformas graduales (Huff, 2011). La Política de Vecindad opera en el marco de acuerdos bilaterales entre la UE y los países signatarios, que se concreta en los denominados Planes de acción (Huff, 2011).

La relevancia de estos “Planes de acción” se puede determinar a partir de sus objetivos y metas esenciales, principalmente vinculados a reformas políticas, regulatorias del mercado y/o sectoriales (energéticas, de transporte o de tecnología de la información), así como la denominada “dimensión humana”, que se vincula indisolublemente a la participación civil, educación y reforma de los servicios públicos (Huff, 2011).

---

40. “Although increasing the membership of the community may bring the dream of a united Europe one step closer, there are dangers. The issue in this case is fairly straightforward. Will the growing heterogeneity of the European Union’s constituent units render it so diverse that it will no longer make sense to speak of a Union at all?” (traducción propia)

Entonces, se puede entender que el objetivo esencial de la iniciativa de la “*Eastern Partnership*” consiste en desplegar un programa de cariz principalmente económico que intenta apoyar a países en vías de desarrollo, como Ucrania o Georgia, a insertarse plenamente a los esquemas de cooperación y complementación económica de la UE. Ucrania, efectivamente, es uno de los países que fueron beneficiados por estos planes.

La fundación de la Política de Vecindad es el principio de condicionalidad: la idea de que las recompensas de una mayor integración con la UE, como el acceso privilegiado al mercado, dependen del progreso del país asociado en realizar las metas de reforma destacadas en cada Plan de Acción<sup>41</sup> (Huff, 2011: 11).

El hecho de que Europa se haya focalizado en su frontera Este no es una mera coincidencia y son múltiples los factores que pueden explicar el interés en el acercamiento con estos países. En primer término, la temática de seguridad es una constante de la UE en relación a sus vecinos del Este. El hecho de que la UE concentre esfuerzos en enviar y fortalecer misiones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) en la región de Eurasia desde 2004, significa que la paz regional es ciertamente una preocupación de la UE (Huff, 2011). Evitar que conflictos de separatismo, delincuencia organizada transnacional y violencia social se propaguen a los vecinos de la UE más próximos puede justificar la atención en cuestiones de seguridad regional.

Por otro lado, y probablemente sea la causa más fuerte, la cuestión energética es clave en la relación de la UE no sólo con Rusia, sino también con Ucrania. Existe un interés material por parte de la UE de mantener el abastecimiento de gas y petróleo provenientes de países ex soviéticos como Georgia, Azerbaiyán o la misma Ucrania, destacando la importancia de establecer lazos fuertes de cooperación y estabilidad con estos Estados<sup>42</sup>.

También hay un factor económico que explica la atención europea en la región de Eurasia. “Ya sea promoviendo la buena gobernanza o la reforma económica, la Política de Vecindad ha aplicado un principio de condicionalidad extraído de un proceso por excelencia político: el ingreso a la UE”<sup>43</sup> (Huff, 2011: 8). El hecho de que uno de los criterios fundamentales de los Planes de Acción sea la apertura a una economía de mercado y fomento de la competitividad, evidencia que la UE posee un

---

41. “The foundation of the ENP is the principle of conditionality: the idea that the rewards of greater integration with the EU, such as privileged market access, depend on the partner country’s progress in realizing the reform goals outlined in each Action Plan” (traducción propia).

42. “Georgia controla una de las puertas del petróleo de Europa”. 11 de agosto de 2008. *El País*. Recuperado de [http://elpais.com/diario/2008/08/11/internacional/1218405603\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/08/11/internacional/1218405603_850215.html) (consultado el 3 abril de 2017).

43. “Yet whether promoting good governance or encouraging economic reform, the ENP has applied a principle of conditionality borrowed from the most political process of all: EU accession.” (traducción propia)



interés denotado en diversificar las economías de estos países en el caso de una futura adhesión. Esta convergencia le permite a Europa fomentar la colocación de exportaciones e importaciones, así como fomentar inversiones que amplíen las economías de la región.

Finalmente, existe una justificación basada en la necesidad de expandir y promover los valores e identidad europeos a otros Estados. “El concepto de Europeización detalla una serie de procesos por los cuales las dinámicas políticas, sociales y económicas de la UE forman parte del discurso doméstico, la formación identitaria, las estructuras políticas y las políticas públicas”<sup>44</sup> (Wolczuk, 2004: 8). Esta idea es equivalente a la idea de excepcionalidad rusa que describe Zubelzú (2010), que se configura como una fuerza profunda de la idiosincrasia europea. Los documentos sobre la ampliación de la UE, como el caso de *A secure Europe in a better World*, hacen referencia a la extensión de valores como la democracia, la institucionalidad, la economía de mercado o el respeto al Estado de Derecho, lo cual se traduce, como detallamos anteriormente, en los criterios de convergencia para los países que deseen ingresar a la UE.

De esta manera podemos concluir que si bien la UE resalta los valores y tradiciones políticas como justificativo del acercamiento al Este, esta proyección valorativa se trasluce en intereses materiales específicos, basados en factores de seguridad, energéticos y económico-financieros. El caso de Ucrania demuestra la fuerza con la que ambos elementos, el ideal y el material, han impulsado las protestas del *Euromaidan* de 2014 y han polarizado las posiciones al interior de Ucrania, por más Europa o más Rusia.

## Conclusiones

Los cambios globales generados a partir del fin de la Guerra Fría no escaparon a Europa. Uno de los logros más significativos fue la institucionalización de la UE a partir del Acuerdo de Maastricht, para dar origen a un sujeto de derecho *sui generis* con una aproximación multifacética de la integración continental: comercio, finanzas, seguridad, justicia, migraciones. Sin embargo, esta nueva aprehensión conllevó indefectiblemente a la reinterpretación de dichos conceptos para dar una respuesta más precisa a las problemáticas y obstáculos que se proyectaban en el escenario regional e internacional.

En relación a la seguridad y defensa, la UE determinó su interpretación a partir de la interdependencia regional, es decir, ante una realidad de fronteras permeables

---

44 “The concept of Europeanisation (...) depicts a set of processes through which EU political, social, and economic dynamics become part of domestic discourse, identity formation, political structures, and public policies.” (traducción propia).

y amenazas transnacionales crecientes, la responsabilidad en el control no compete sólo a la UE *per se*, sino que es compartida con los Estados localizados en la frontera externa. Ucrania, en este caso se ha convertido en uno de los principales dilemas de seguridad de la región desde los años 90. “Con Ucrania, la ampliación de Europa y la Política de Vecindad llegan a sus límites, tanto geográfica como conceptualmente”<sup>45</sup> (Van Middelaar, 2016: 499).

Este límite a la ampliación europea se detecta en la dificultad que han tenido los gobiernos de la UE para establecer una agenda común en el caso ucraniano, signado por posturas contradictorias e incluso extremas en el seno de Europa. Francia y Alemania han surgido como los mediadores naturales del conflicto, participando activamente en las negociaciones de Minsk y el Cuarteto de Normandía. La UE ha sido estricta en cuanto a la necesidad de sancionar al gobierno del Kremlin. Por su parte, los ex países satélites de la URSS, Polonia, Rumania, Chequia y los países bálticos son los más duros a la hora de establecer criterios para las negociaciones con Rusia: ninguna concesión que promueva el expansionismo ruso debería ser permitida.

De todos modos, la dependencia económico-comercial entre la Federación Rusa y la UE es innegable, especialmente en el sector energético. Las sanciones implementadas por Occidente han socavado las directrices económicas del gobierno de Putin, pero los Estados europeos no pueden ir más allá de las mismas represalias (escasas en el sector energético, más considerables en cuanto a defensa y transacciones bancarias) debido a que ellos mismos pueden ser víctimas de su “trampa”: un corte de gas puede ser catastrófico para los países del Este, que son más dependientes de la provisión rusa.

Del lado ruso, se mezclan factores identitarios, históricos y de seguridad a la hora de establecer su posición y accionar en Ucrania. El legado cultural e histórico de la Federación Rusa –desde la era zarista hasta el derrumbe de la URSS– es trascendental para comprender la autopercepción de liderazgo natural de Rusia en la región, así como la necesidad de intervenir ante la amenaza de cooptación de su vecindario por parte de Occidente. La ampliación de la UE, OTAN y el deseo de Ucrania de unirse como miembro pleno a ambos ha demostrado el límite de Rusia. Y su activa participación material, discursiva y valorativa hacia los rebeldes en el *Donbass*, así como la anexión de Crimea, son evidencias de esto.

El desenlace de este conflicto no se vislumbra en un futuro cercano. El motivo se extiende más allá de los gobiernos de Yanukovich y Poroshenko, incluso del propio Acuerdo con la UE. El epicentro se encuentra en la contienda entre dos modelos, el liderazgo ruso o europeo, con los valores, creencias y premisas que cada uno intenta proyectar en Eurasia. A pesar de la entramada red de intereses y dependencias de

---

45. “With Ukraine, Europe’s enlargement and neighborhood policy is reaching its limits, geographically and conceptually” (traducción propia)

la UE y Rusia como potencias en la región, es cierto que la cuestión de asegurar sus fronteras es clave a la hora de interpretar este conflicto. Ucrania, como Estado recientemente independiente, es la evidencia de esta disputa, que acrecienta las diferencias domésticas étnico-nacionales y dificulta la estabilidad en el país.

Es difícil saber si se trata de un conflicto de una coyuntura momentánea o será el detonante de otros procesos de separatismo en las regiones separatistas postsoviéticas, como Nagorno-Karabaj en Azerbaiyán, Transnistria en Moldavia u Osetia del Sur y Abjasia en Georgia. El antecedente de la anexión de Crimea, muy cuestionado desde el Derecho Internacional y altamente vinculado a la proyección geopolítica de Rusia, puede generar en un futuro no muy lejano un modelo para estas regiones, que se encuentran en una situación similar.

Es por ello que el conflicto de Ucrania es esencial para comprender una cierta confrontación ideológica entre Rusia y la UE en cuanto a esferas de influencia y los propios desafíos que la *Eastern Partnership* y la proyección rusa en el *blizhneyezarubezhye* han establecido para sus creadores. La efectiva disputa de intereses en la región ha llevado a erosionar la compleja relación del gobierno de Bruselas y el Kremlin; y en ese sentido, el conflicto ucraniano seguirá siendo un asunto pendiente en la agenda bilateral.

Sin embargo, se puede entrever que la estabilidad de la región postsoviética es un interés compartido tanto desde las instituciones europeas en Bruselas como el Kremlin. Estos últimos años han resultado en un importante desafío para ambas potencias, sobre todo vinculado a los efectos de crisis de escala global, que impactaron en las realidades domésticas europeas y rusas. En el caso de la UE, fenómenos como la crisis de la deuda soberana (sumada al impacto de la propia crisis financiera global en 2008), el crecimiento de los partidos nacionalistas euroescépticos en la mayoría de los países miembros<sup>46</sup>, y la crisis migratoria<sup>47</sup>, que condiciona la distribución de recursos, son los tres principales factores que tiñen las prioridades actuales de la UE.

Para la contraparte rusa, el crecimiento de las denuncias internacionales en cuanto a violaciones de Derechos Humanos, y, en otro ámbito, la caída de los precios internacionales de los recursos energéticos, han marcado también la credibilidad doméstica e internacional del gobierno de Vladimir Putin.

El conflicto ucraniano ha costado vidas, recursos materiales y vaivenes diplomáticos que ninguna de las dos potencias se encuentra en posición de sostener a largo plazo. Si bien los objetivos son distintos, la solución de la problemática ucraniana sacaría una considerable presión diplomática a todos los actores implicados, incluyendo al propio gobierno de Kiev.

Asimismo, la dependencia mutua (energía rusa a cambio de recursos financieros europeos) hace que ninguna de las partes quede eximida de responsabilidades

---

46. Tema extensamente tratado en esta obra en el capítulo de María Victoria Álvarez.

47. Asunto que se trata de forma exhaustiva en el capítulo de Marta Cabeza en esta obra.

en este conflicto. Por ello, estos factores hacen que la solución efectiva a esta problemática se vuelva sumamente necesaria y de carácter preciso, lo que requeriría el compromiso sostenido de Rusia y la UE en la no injerencia de los asuntos internos ucranianos, sumado al respaldo del pleno desarrollo institucional de Kiev, contemplando la multiplicidad étnica como resorte de la coexistencia entre los modelos del Este y el Oeste del país.

El esquema de ampliación europeo también puede derivar en cuestionamientos internos en caso de que las mencionadas crisis se extiendan por tiempo indeterminado. Los escasos resultados comunitarios en cuanto a la seguridad y la proliferación de atentados terroristas en el territorio de la UE<sup>48</sup>, así como las críticas que recibe el proceso de integración en su faceta económica y los crecientes intentos de cuestionar la pertenencia al modelo comunitario por parte de los ascendentes partidos euroescépticos y nacionalistas de cada país, hacen que la capacidad de resolución de la UE de problemáticas en el vecindario cercano sea débil. La UE deberá resolver primero los problemas derivados de la heterogeneidad interna para luego avocarse a la expansión de sus ideales y la revisión de acuerdos con sus socios vecinos. Y Rusia, por su lado, deberá formar parte de esta revisión, si lo que se pretende a largo plazo es la estabilidad regional y el fomento de la cooperación multisectorial.

## Bibliografía

- AL KABALAN, M. (2010). *Los lazos entre Alemania y Rusia preocupan a Occidente*. Damasco: Centro de Estudios Políticos y Económicos de Damasco. Recuperado de <http://jmalvarezblog.blogspot.com.ar/2010/12/los-lazos-entre-rusia-y-alemania.html> (consultado el 5 de marzo de 2017).
- BUZAN, B. y WEAVER, O. (2001). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CARDONE, I. J. (2014). "El conflicto en Ucrania: los intereses de grandes potencias y los perdedores de siempre". *Conjuntura Global*. Vol 3. pp. 140-148.
- CIDOB (2014). "Viktor Yanukovich. Biografías líderes políticos". Recuperado de [http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/europa/ucrania/viktor\\_yanukovych](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/europa/ucrania/viktor_yanukovych) (consultado el 16 de marzo de 2017).
- CIDOB (2014). "Viktor Yushchenko. Biografía Líderes Políticos". Recuperado de [http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/europa/ucrania/viktor\\_yushchenko](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/europa/ucrania/viktor_yushchenko) (consultado el 16 de marzo de 2017).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003). *European Security Strategy. A secure Europe in a better World*, Bruselas. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>

---

48. El tema del terrorismo en territorio europeo es abordado en esta obra en el capítulo de Jorge Federico Jaef.

- DAVIS CROSS, M. y PAWEL KAROLEWSKI, I. (2017). "What type of power has the EU exercised in the Ukraine-Russia crisis? A framework of análisis". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, N. 1. pp. 3-19
- DINAN, D. (2010). *Even close Union: an introduction to European Integration*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- ESCUDE, C. (2012). *Brave New World: Apuntes sobre el estado del mundo a mediados del 2012*. Buenos Aires: Universidad del CEMA.
- HOBBSBAWM, E. (1994). *Historia del siglo XX*. Pantheon Books, Londres: Random House Inc.
- HUFF, A. (2011). "The role of EU defence policy in the Eastern neighbourhood". European Union Institute for Security Studies. *Occasional Paper* n° 91. Recuperado de [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op91-The\\_role\\_of\\_EU\\_defence\\_policy\\_in\\_the\\_Eastern\\_neighbourhood.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op91-The_role_of_EU_defence_policy_in_the_Eastern_neighbourhood.pdf) (consultado el 28 de marzo de 2017).
- KOPSTEIN, J. y REILLY, D. (2005). *As Europe gets larger, will it disappear?* Midwest Political Science Association.
- LYNCH, D. (2006). *Why Georgia Matters*. Institute for Security Studies. Paris: European Union.
- MARCU, S. (2007). "La geopolítica de la Rusia post-soviética: desintegración, renacimiento de una potencia y nuevas corrientes de pensamiento geopolítico". *Scripta Now*. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-253.htm> (consultado el 8 de abril de 2017).
- MEARSHEIMER, J. (2014). "Why the Ukraine Crisis is the West's Fault". *Foreign Affairs*. Recuperado de <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/Ukraine%20Article%20in%20Foreign%20Affairs.pdf> (consultado el 10 de abril de 2017).
- MENON, R. (1998). "After Empire: Russia and the Southern 'Near Abroad'". En Mandelbaum, M. (comp.) *The new Russian foreign policy*. New York: Council of Foreign Relations Books.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa (2000). *National Security Concept of the Russian Federation*. Recuperado de <http://www.mid.ru/bdcomp/ns-osndoc.nsf/1e5f0de28fe77fdcc32575d900298676/36aba64ac09f737fc32575d9002bbf31!OpenDocument> (consultado el 29 de marzo de 2017).
- POVDIG, P. (2002). *History and the current status of the Russian Early Warning System. Science and global security*. Recuperado de <http://iis-db.stanford.edu/pubs/20734/Podvig-S&GS.pdf> (consultado el 28 de marzo de 2017).
- RUSSELL, W. (2007). *Russian policy towards the Near Abroad: the discourse of hierarchy*. Department of International Relations – Research School of Pacific and Asian Studies. Canberra: Australian National University.
- SCHAAF, M. (2016). "To get Crimea back, Ukraine must remember the Crimeans". *Foreign Policy*. Recuperado de <http://foreignpolicy.com/2016/03/22/to-get-crimea-back-ukraine-must-remember-the-crimeans/> (consultado el 24 de marzo de 2017).

- SERRA, M. B. (2015). “Guerra Fría a las puertas de Europa. La crisis de Ucrania”. Anuario 2015, revista *Síntesis Mundial*. Recuperado de <http://www.fundamentar.com/index.php/publicaciones/revista-sintesis-mundial/item/5293-sintesis-mundial-anuario-2015> (consultado el 23 de marzo de 2017).
- TREISMAN, D. (2016). “Why Putin took Crimea?” *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2016-04-18/why-putin-took-cremea> (consultado el 24 de marzo de 2017).
- TRENIN, A. (2002). *The End of Eurasia: Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization*. Moscú: Carnegie Moscow Center.
- UNIÓN EUROPEA (2013). *Comprender las políticas de la Unión Europea: Ampliación*. Unión Europea: Luxemburgo.
- VAN MIDDELAAR, L. (2016). “The return of politics. The European Union after the crisis in the Eurozone and Ukraine”. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, N. 3. 495-507.
- WALLERSTEIN, I. (2014) “The Geopolitics of Ukraine’s Schism”. *Agence Global*. Recuperado de <http://iwallerstein.com/geopolitics-ukraines-schism/> (consultado el 29 de marzo de 2017).
- WILSON, A (2014). “Protecting the European choice”. *European Council on Foreign Relations*.
- WOLCZUK, K. (2004). “Integration without Europeanisation: Ukraine and its policy towards the European Union”. European University Institute. Working paper nº 2004/15. Recuperado de [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/2757/04\\_15.pdf;jsessionid=50F244EEF45B75D9729C29133E3C611D?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/2757/04_15.pdf;jsessionid=50F244EEF45B75D9729C29133E3C611D?sequence=1) (consultado el 28 de marzo de 2017).
- ZUBELZÚ, G. (2010). “Entender a Rusia a través de sus fuerzas profundas: dificultades y desafíos de una reflexión recurrente”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasil.

## **Acerca de los autores**

### **Lorenza Sebesta**

Historiadora, tiene estudios universitarios en Sciences Po, Paris (DEA en Historia del Siglo XX) y Florencia, Italia (Licenciatura en Ciencias Políticas y Doctorado en Historia de las Relaciones Internacionales). Fue investigadora en el Instituto Universitario Europeo (Florencia, Italia), profesora Jean Monnet ad personam en la Universidad de Bologna (representación en Argentina), donde dirige el centro Punto Europa. Desde 2009 hasta 2014 fue directora del Centro de Excelencia Jean Monnet. Profesora de posgrado en la Universidad de Bologna (representación en Argentina); en la Universidad Nacional Tres de Febrero, (Buenos Aires), en la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires; en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, (Universidad Nacional de La Plata), y en el Instituto de Relaciones Internacionales de la misma universidad.

### **María Victoria Álvarez**

Doctora en Relaciones Internacionales (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR y Katholieke Universiteit de Leuven-Bélgica). Especialista en Economía y Derecho de la Unión Europea (Université de Paris I - Panthéon Sorbonne - Collège des Hautes Etudes européennes -Francia). Coordinadora del Grupo de Estudio sobre la Unión Europea de la UNR. Docente de la carrera de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y RRII y de la Maestría en Integración y Cooperación (CEI-UNR).

### **Marta Graciela Cabeza**

Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR). Docente de la carrera de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y RRII y de la Licenciatura de Gestión de Negocios Internacionales (UNR). Fue docente invitada del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Asesora Académica y docente de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional (CEI-UNR). Directora de la Revista Integración y Cooperación Internacional.

### **María Belén Serra**

Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Becaria del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN - Argentina). Becaria 2016 del Posgrado “Rapid Expert Assistance Cooperation Team for Conflict Prevention, Crisis Management and



Post-Conflict Rehabilitation (REACT)” de la EOI y Fundación Helsinki. Docente en Estrategia y Seguridad Internacional (Universidad Católica Argentina).

**Jorge Federico Jaef**

Estudiante del último año de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Ayudante de cátedra concursado de Política Internacional (UNR). Asesor legislativo en el Concejo Municipal de Rosario, Argentina. Columnista en programa radial “Café Internacional”. Becario 2013 del Hansen Summer Institute on Leadership and International Cooperation.

**La Unión Europea en contexto de crisis:  
dimensiones y claves para su análisis**

---

Procesado gráfico integral  
UNR Editora

EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO  
Secretaría de Extensión Universitaria

Urquiza 2050 - S2000AOB - Rosario - República Argentina  
[www.unreditora.unr.edu.ar](http://www.unreditora.unr.edu.ar) / [editora@sede.unr.edu.ar](mailto:editora@sede.unr.edu.ar)  
2018